

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö
Merilen Sõrmus

**EUROOPA KOHTU MÕJU EUROOPA LIIDU
INTEGRATSIOONITASEMELE: ÕPPURITE ÕIGUSTE
TAGAMISE KAASUSTE NÄITEL**

Juhendaja: Ph.D Viljar Veebel

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutamisel teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandussallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Merilen Sõrmus

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Töö ülesehitus ja uurimismeetodid	6
2. Teoreetilised mudelid seletamas Euroopa integratsiooni süvenemist	9
2.1 Neofunktsionalism seletamas rahvusülestest institutsioonide mõju integratsioonis taseme muutumisel	10
2.1.1 Neofunktsionalistliku integratsiooniteooria kriitika	14
2.2 Liberaalne valitsustevahelisus seletamas rahvusülestest institutsioonide mõju integratsioonis taseme muutumisel	15
2.2.1 Liberaalse valitsustevahelisuse kriitika	17
3. Euroopa Liidu Kohutu roll ja selle areng integratsioonis taseme määramisel ..	19
4. Euroopa Kohtu roll Euroopa integratsiooni süvenemisel õppurite sotsiaalsete õiguste näitel	21
4.1 Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevuste jaotumise kujunemine õppurite õiguste valdkonnas. Arengud enne ja pärast Maastrichti lepingu sõlmimist	21
4.2 Euroopa Kohtu õppurite õigustega seotud kesksed kohtuasjad ajaperioodil 1985 kuni 2005	22
5. Euroopa Kohtu mõju Euroopa Liidu integratsioonis tasemele: õppurite õiguste tagamise kaasuste näitel ja selle seotus liikmesriikide seisukohaga antud küsimuses	33
Kokkuvõte	44
Influence of the European Court of Justice on the European integration level: on the example of cases on ensuring the rights of students	46
Kasutatud kirjandus	49

Sissejuhatus

Euroopa Liidu¹ liikmesriigid on aluslepingute allakirjutamisel ja Euroopa Liiduga (edaspidi EL) liitumisel nõustunud osa oma suveräänsusest üle kandma ühistele riikideülestele institutsioonidele, et nende institutsioonide kaudu jõuda aluslepingutega seatud eesmärkide saavutamiseni. Kuigi tänane EL-l omab teatavat pädevust praktiliselt kõigis liikmesriikide poolt teostatavates poliitikavaldkondades, erinevad need poliitikad liidu institutsioonidele antud pädevuste ulatuse poolest. EL-i õiguses eristatakse EL-i ja liikmesriikide ainupädevusse kuuluvaid ning nende kahe äärmuse vahepeal asetsevaid poliitikaid². Hariduspoliitika on ajalooliselt olnud üks valdkondadest, mis aluslepingute kohaselt peaks kuuluma liikmesriikide pädevusse ning milles liidul peaks sellest kokkuleppest tulenevalt olema vaid liikmesriikide meetmeid toetav funktsioon. Kuigi aluslepingud justkui nimetavad valdkonnad, mis kuuluvad liidu ja mis liikmesriikide pädevusse (või siis jagatud või piiratud pädevusse), ei ole see jaotus siiski alati nii selge ja üheselt mõistetav, mistõttu tekivad vaidlused ja probleemid erinevate valdkondade piiritlemisel. Seda ilmestab kasvõi Euroopa Kohtu pikaajaline ja rohkearvuline kohtupraktika ning erinevate akadeemiliste ringkondade jätkuv diskussioon valdkondade üle, kus piir pädevuste jaotuse vahel on endiselt ähmane.

Kuigi Euroopa Kohut on mõnikord nimetatud koguni „integratsiooni mootoriks“ ja integratsiooni juhtivaks jõuks³, kes oma kohtupraktika kaudu mõjutab integratsioonitaset, ei ole see väide ühtemoodi omaksvõetud ja aktsepteeritud kõigi Euroopa integratsiooniprotsessi käsitlevate teoreetiliste lähenemiste poolt. Debatid selle üle, kuidas Euroopa Kohtu rolli ja mõju EL-i integratsiooniprotsessis interpreteerida tuleks, on jätkuvalt aktuaalsed. Seda enam, et Euroopa Kohtu aktivismi (*judicial activism*) allikas on sama, mis ta on olnud ajalooliselt- lepingusätteid, mida kohus tõlgendab, pole üheselt määratletud ning see annab kohtule jätkuvalt võimaluse edendada või pidurdada EL-i integratsiooni, st mõjutada integratsioonitaset⁴. Erinevate poliitikavaldkondade ja pädevuste piiritlemise temaatika keerukus seisneb selles, et

¹ Lihtsustamise eesmärgil tähistab Euroopa Liit siin ja edaspidi nii Euroopa Ühenduse kui ka Euroopa Liidu lepingutega loodud institutsioone ja õigust

² Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklid 2-6, Euroopa Liidu Teataja 2010/C 83/01

³ Schmidt, Susanne K. „Who cares about nationality? The path-dependent case law of the ECJ from goods to citizens“, *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 20

⁴ Lõhmus, Uno. „Euroopa kohus- õiguse kohaldaja või/ja õiguse looja“, www.riigikohus.ee/vfs/760/Lohmus_RKkonverents08.pdf (12.03.2012)

Euroopa integratsiooni süvenemine ei ole toimunud ühtemoodi kõigis poliitikavaldkondades, st et see on olnud erinev nii kiiruse kui ka ulatuse poolest. Seetõttu püüabki käesolev töö teha kindlaks, milline on EL-i rahvusülestes institutsioonides, antud juhul Euroopa Kohtu, roll integratsiooniprotsessile seatavate piiride määramisel.

Bakalaureusetöö eesmärgiks on analüüsida Euroopa Kohtu mõju EL-i integratsioonitasemele ning leida vastus küsimusele kas ja millistel juhtudel saavad Euroopa Kohtu otsused seda integratsioonitaset mõjutada. Kitsamalt on keskendutud õppurite kui majanduslikult mitteaktiivsete isikute liikumisele EL-is ja nende õigusi käsitlevale kohtupraktikale. Autor uurib, kumb töö käsitletavast integratsiooniteooriast, st neofunktsionalism või liberaalne valitsustevahelisyus, seletab Euroopa Kohtu rolli antud teema kontekstis paremini. See ei tähenda, et antud töö oleks katse ühte või teist integratsiooniteooriat kinnitada või ümber lükata. Töö on vaid püü jõuda järeldusele, miks üks integratsiooniteooria seletab Euroopa Kohtu mõju integratsioonitasemele paremini kui teine. Bakalaureusetöö teemavalik põhineb asjaolul, et õppurite vaba liikumine EL-is ning õpingud mõnes teises liikmesriigis on muutunud EL-i igapäevase elu sedavõrd loomulikuks osaks, et töö autoril tekkis huvi selgitada välja kas ja millised muutused on toimunud seoses õppuritele antud õigustega. Töö teema on aktuaalne, kuna õppurite arv, kes kasutavad võimalust EL-i sisepiirideta alas vabalt liikuda ning ka õppida mõnes teises liikmesriigis, on statistiliselt aasta-aastalt kasvanud.⁵

Teema uurimiseks on püstitatud järgnev hüpotees: Euroopa Kohtul on domineeriv mõju Euroopa Liidu integratsioonitasemele, kuid seda juhul, kui liikmesriikidel puudub üksmeelne seisukoht Euroopa Kohtu ette jõudnud küsimuses.

Oodatav tulemus peaks kinnitama hüpoteesi ja vastama ka küsimusele, kumb töös käsitletav integratsiooniteooria seletab Euroopa Kohtu rolli antud teema kontekstis paremini. Bakalaureusetöö teema on interdistsiplinaarne ning puudutab nii poliitika-, kui ka õigusteadust. Samas leiab autor, et selline balansseerimine ei ole kaasaegses teaduses toimunud arenguid arvestades enam sugugi tavatu ning seetõttu on õigustatud poliitika- ja õigusteadlaste poolt väljatöötatud meetodite ja mõistete kombineerimine.

⁵ Vt nt uurimust „Erasmuse programmis osalemise suurendamine“, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (04.05.2012)

1. Töö ülesehitus ja uurimismeetodid

Ülesehituslikult on töö jagatud neljaks osaks. Esimeses peatükis kirjeldatakse uurimisprobleemile vastamiseks loodud metoodilist raamistikku ja tutvustatakse väljatöötatud mõõtmiskriteeriume. Töö teises peatükis antakse ülevaade EL-i integratsiooniprotsessist ning rahvusülestest institutsioonide rollist selle juhtimisel. Samuti antakse teise osa vastavas alapeatükis ülevaade Euroopa Kohtu funktsioonidest, pädevusest ja selle piiridest. Järgnevates alapeatükkides käsitletakse kahte domineerivat, kuid teineteisele vastanduvat integratsiooniteooriat- neofunktsionalismi ja liberaalset valitsustevahelisust- ning nende nägemust rahvusvaheliste institutsioonide rollist. Ühtlasi võetakse vaatluse alla neile teooriatele osaks saanud kriitika. Kolmandas peatükis esitatakse välja valitud kohtuasjade faktiliste asjaolude kirjeldused, Euroopa Kohtu argumentatsioon ning konkreetses asjas tehtud otsus. Viimases, neljandas peatükis, analüüsitakse töö eelnevas osas vaadeldud Euroopa Kohtu praktikat eesmärgiga sedastada kriteeriumid, mida võib pidada täidetuks Euroopa Kohtu mõju hindamisel integratsioonitasemele. Seega keskendub töö viimane ja ühtlasi kandev osa eelnevas leitu rakendamisele Euroopa Kohtu praktikale.

Integratsioonitaseme mõõtmine ja hindamine on keeruline ühel või teisel moel, kuid sellele vaatamata püüab käesolev töö luua metoodilise raamistiku määratlemaks Euroopa Kohtu mõju EL-i integratsioonitasemele. Loodud raamistiku eesmärgiks on muuta konkreetne uurimisprobleem mõõdetavaks ning jõuda järeldusele, kumb töös käsitlet leidev integratsiooniteooria seletab Euroopa Kohtu rolli integratsiooniprotsessis paremini. Kriteeriumid, mille alusel välja valitud kohtulahendeid analüüsitakse, on loodud teemakohasele erialakirjandusele tuginedes, kuid vajadusel on neid mõnevõrra modifitseeritud. Vastamaks küsimusele, kas Euroopa Kohus on integratsioonitaset süvendanud, on loodud kaks komplekti kriteeriume, millest esimene määratleb selle, kas kohus on integratsioonitaset süvendanud, ning teine, mis toob välja liikmesriikide seisukohtade rolli kohtuotsuse kujunemisel. Siinkirjutaja huvi ongi seega teha kindlaks, kas nende kahe protsessi vahel eksisteerib mingi korrelatsioon. Teisisõnu, kas Euroopa Kohtu otsuse kujunemine on mõjutatud liikmesriikide positsioonist ja seisukohast antud küsimuses. Juhul kui ilmneb, et liikmesriikide hoiakud kõnealuses küsimuses domineerivad ning nähtub, et ka kohtuotsus on nendest seisukohtadest

mõjutatud, siis võib öelda, et paika on pidanud liberaalse valitsustevahelisuse teooria. Vastupidisel juhul tuleb aga asuda seisukohale, et pigem on kinnitust leidnud neofunktsionalistlik integratsiooniteooria.

Kriteeriumid:

1. Õiguslikust paradigmast väljumine - nõ lahtiste või avatud printsiipide kasutamist kohtu poolt konkreetses asjas otsuse tegemisel. Täpsemalt öeldes võib väljumisena „puhtalt“ õiguslikust raamistikust käsitleda ähmaste ja lahtiste sätete kasutamist ehk situatsioone, kus kohus kasutab argumentatsioonis printsiipe nagu nt võrdsus, õiguskindlus, järjekindlus *etc*;⁶
2. Kõrvalekaldumine pretsedendist- määr või ulatus, mille osas kohus ignoreerib, kaldub kõrvale või muudab varasemat kohtupraktikat;
3. Tõlgenduslik truudus (*interpretive fidelity*)- määr, milleni kohus tõlgendab õigusnorme vastupidiselt normi loojate kavatsustele. Selle kriteeriumi hindamisel on oluline pöörata tähelepanu kas ja kuivõrd kasutas kohus otsuse tegemisel objektiiv-teleoloogilist, st normi eesmärki tuvastada püüdvat argumentatsiooniliiki;
4. Kohtulik poliitikakujundamine-määr, milleni kohus sekkub poliitikakujundamise protsessi (*policy-making process*), luues selleks omaenda kriteeriumid ja doktriinid. Ehk teisisõnu, kohus kujundab ümber poliitikakujundamise keskkonda, muutes või kaotades kokkulepitud tegevuse piire;

Nimetatud neli kriteeriumit mõõdavad integratsioonitaseme muutumist. Integratsioonitaseme süvenemine on määratletud, kui esineb vähemalt kolm kriteeriumit neljast.

5. Põhimõtteliste probleemide tõusetumine- Euroopa Kohtu ette jõudnud kohtuasi tõstatab põhimõttelisi küsimusi, mistõttu avaldavad oma seisukohta lisaks põhikohtuasja pooltele ka teised liikmesriigid. Selle kriteeriumi võib pidada täielikult täidetuks, kui märkusi esitanud liikmesriigid sõnaselgelt märgivad, et

⁶ Bugaric, Bojan „Courts as Policy-makers: Lessons from Transition.“ *Harvard International Law Journal*, 2001, 42:1, lk 262

kohtu ette jõudnud küsimus kuulub liikmesriikide, mitte aga ühenduse/liidu pädevusse;

6. Jagatud nägemuse olemasolu- ehk kas liikmesriikidel oli jagatud arusaam vaidlusalus(t)es eelotsuse küsimus(t)es. Selle kriteeriumi võib pidada täielikult täidetuks, kui omapoolseid märkusi esitanud liikmesriikidel oli olemas vajalik häältearv selleks, et moodustada Euroopa Ühenduste/Liidu Nõukogus blokeeriv vähemus. Mõnevõrra täidetuks võib pidada kriteeriumi juhul, kui märkusi esitanud liikmesriikide häältest ei piisa blokeeriva vähemuse moodustamiseks.

Nimetatud kaks kriteeriumit mõõdavad liikmesriikidevahelise üksmeelse seisukoha olemasolu kohtuotsuse tegemise ajal. Üksmeelse seisukoha olemasolu liikmesriikide vahel on määratletud, kui täielikult täidetud on vähemalt üks kriteeriumitest ning teine kriteeriumitest on täidetud osaliselt.

Töö piiratud mahtu arvestades on ei ole võimalik analüüsida kõiki Euroopa Kohtu poolt kõnealuses valdkonnas tehtud otsuseid, mistõttu uuritakse lähemalt viite õppurite õigusi puudutavat kohtuasja. Kohtuasjade valikul on töö autor lähtunud erialakirjanduses enimviidatud kohtuasjadest, püüdes silmas pidada ka seda, et need otsused oleksid tehtud erineval ajaperioodil. Erineval ajaperioodil tehtud otsused võimaldavad vaadelda, kas EL-i erinevatel arenguetappidel toimunud muudatused (nt aluslepingute muutmine või liidu laienemine) tõid kaasa ka muudatusi, mis puudutasid õppurite õigusi ning mille juures ei saa tähelepanuta jätta ka Euroopa Kohtu rolli.

2. Teoreetilised mudelid seletamas Euroopa integratsiooni süvenemist

Töö teine peatükk on pühendatud Euroopa integratsiooniteooriate käsitlestele. Käsitus on ülevaatlik ning keskendub vaid töö eesmärgipüstituse seisukohast relevantsele osale.

Euroopa integratsioon ning EL-i kujunemine ei ole olnud ühtlane protsess ning seda on iseloomustanud pigem ettearvamatu ja isegi vastuoluline areng. Samas on see areng olnud väga dünaamiline. Ühteaegu on toimunud nii integratsiooni süvenemine kui ka laienemine. Kui tänase EL-i eelkäijaks ja aluseks olevad institutsioonid⁷ seadsid oma esmaseks eesmärgiks sellise omavahelise majandusliku ühinemise, mis aitaks tõsta üldist heaolu ning õhutada Euroopa rahvaste tihedamat koostööd, siis tänaseks on see eesmärk muutunud. Toimunud on liidu olemuslik ümberkujunemine majanduslikust ühendusest poliitiliseks liiduks.⁸ Liikmesriikide arv on kasvanud kuuelt asutajaliikmelt 27 liikmesriigini ning toimunud on integratsiooni süvenemine, st poliitikavaldkondade ringi laienemine, milles otsuste tegemise pädevus on antud kas täielikult või osaliselt riikideülestele EL-i institutsioonidele. Oma roll integratsiooniprotsessi kulgemisel on olnud erinevatel EL-i institutsioonidel, eriti aga Euroopa Komisjonil (edaspidi Komisjoni) ja Euroopa Kohtul. Euroopa integratsiooniteooriate vaatlusel on autori põhiline huvi näha, milline roll neil rahvusülestel institutsioonidel on olnud. Kuivõrd Euroopa integratsiooni ei ole võimalik seletada ning põhjendada ainult ühe domineeriva teooriaga, siis leiab käesolevas töös käsitlemist kaks olulisemat ning teineteisele suuresti vastandlikku, kuid uurimisprobleemi seisukohast relevantset integratsiooniteooriat: 1.) neofunktsionalistlik integratsioonikäsitus 2.) liberaalne valitsustevahelisuse teooria.

Nimetatud teooriad on valitud kahel põhjusel. Esiteks on tegemist teineteisele oma põhiseisukohtadelt vastandlike Euroopa integratsiooni käsitleva teooriaga ning teiseks on mõlema näol tegemist valitseva teooriaga, mis tähendab, et kumbki neist pole oma

⁷ Euroopa Söe- ja Teraseühendus (*ECSC – European Coal and Steel Community*), Euroopa Majandusühendus (*EEC – European Economic Community*), Aatomienergiaühendus (*EURATOM – European Atomic Energy Community*)

⁸ Nt peetakse Maastrichti 1992.aasta ja Amsterdamis 1997. aasta liidulepinguid ilmekateks näideteks ja tõestuseks selle kohta, et liikmesriikidel oli ka poliitiline tahe jätkata ja süvendada Euroopa integratsiooni ning arendada Euroopa Ühendused majanduslikust ühendusest poliitiliseks liiduks. Vt nt Oppermann, Thomas. *Euroopa Õigus*. Tallinn: Juura, 2002.

aktuaalsust kaotanud, st kumbagi pole ammendavalt ümber lükatud ega lõpuni paikapidavaks kinnitatud.

Kuigi Euroopa Kohtu mõju integratsiooniprotsessile on ka varem uuritud, siis ei ole seda töö autorile teadaolevalt tehtud selliselt, et uurimus keskmes oleks üks konkreetne poliitikavaldkond, milles integratsiooniprotsessi arengut uuritakse. Senised uuringud on pigem püüdnud vastata küsimusele, kas konkreetsetes asjas tehtav otsus sõltub selle otsuse majanduslikest tagajärgedest puudutatud liikmesriikidele⁹.

Mitmed autorid¹⁰ on seisukohal, et Euroopa Kohus arvestab oma otsuste tegemisel olulisel määral Komisjoni seisukohtadega konkreetsetes küsimuses ja teeb oma otsuse vastaval Komisjoni nägemusele. Nende autorite kohaselt on Komisjon kui EL-i huvide esindaja integratsiooni süvenemise toetaja, mistõttu võib ka Euroopa Kohut, kes paljuski arvestab Komisjoni seisukohtadega, pidada samuti integratsiooni süvenemise pooldajaks. Näiteks toob Fritz W. Scharpf välja statistika, mille kohaselt asus Euroopa Kohus 75% kõigist 1549st eelotsuseküsimusest, mis tehti ajavahemikus 1970-1997 ning mille osas Komisjon avaldas omapoolset seisukohta, Komisjoniga samale seisukohale¹¹.

2.1 Neofunktsionalism seletamas rahvusülestel institutsioonide mõju integratsioonitaseme muutumisel

Funktsionalismist välja kasvanud neofunktsionalismi võib pidada esimeseks teoreetiliseks katseks seletada Euroopa integratsiooni. Neofunktsionalistlik paradigma defineerib ja kujutab Euroopa integratsiooni kaheastmelisena. Selle teooria keskseks teesiks on nn ülekandeeffekt (*spill-over effect*)¹², mille võib jagada kaheks: 1.) funktsionaalne ülekandeeffekt (*functional spill-over*) ja 2.) poliitiline ülekandeeffekt (*political spill-over*). Funktsionaalne ülekandeeffekt põhineb arusaamal, et kaasaegse

⁹ Vt Alter, Karen. J. Meunier-Aitsahalia, Sophie. „Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon decision.“ *Comparative Political Studies*, 1994, 26:4 ja Garrett, Geoffrey, Kelemen, R. Daniel, Schulz, Heiner. „The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union.“ *International Organization*, 1998, 52:1

¹⁰ Vt nt Malecki, Michael. „Do ECJ judges all speak with the same voice? Evidence of divergent preferences from the judgements of chambers.“ *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 60 ja Scharpf, W Fritz. „Perpetual momentum: directed and unconstrained?“ *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 128

¹¹ Scharpf, W Fritz. „Perpetual momentum: directed and unconstrained?“ *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 128

¹² Vt Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces. 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1968

majanduse erinevad sektorid on omavahel tugevas vastastikus sõltuvuses ning integratsioon ühes sektoris kandub paratamatult üle ka teistesse selle sektoriga seotud valdkondadesse¹³. Seetõttu tekitab strateegiliste majandussektorite¹⁴ integratsioon funktsionaalse surve ka teiste nendega piirnevate sektorite integreerimiseks. Poliitiline ülekandeeffekt on omakorda majandusliku integratsiooni vältimatu tulemus, kuna riikide majanduste tihe omavaheline läbipõimumine loob vajaduse tugevamate (rahvusülest) institutsioonide järele. Neofunktsionalismi loogika lähtub seega põhimõttest, et nn ülekandeeffekti mõjul kandub integratsiooniprotsess ühest sektorist teise ja seejärel „valgub üle“ ka teistesse valdkondadesse, mistõttu võib ülekandeeffekti pidada ka keskseks liikumapanevaks jõuks kogu integratsiooniprotsessis¹⁵. Selle teooria üks alusepanijaid ning põhiklassikuid Ernst Bernard Haas on poliitilist integratsiooni iseloomustanud kui protsessi, kus rahvuslike poliitikate osalisi veendakse kandma oma lojaalsus, ootused ja poliitiline tegevus üle uuele (võimu)keskusele, mis omab või pretendeerib võimule vanade keskuste üle. Selle tulemuseks on uus poliitiline ühendus, mis domineerib vanade keskuste üle¹⁶. Poliitiline integratsioon, mis põhineb eelkõige liikmesriikide vastastikkusel usaldusel ja lojaalsusel, hõlmab endas erinevaid elemente. Üheks selliseks elemendiks on institutsionaalne integratsioon, mis kujutab endast rahvusülest institutsioonide loomist. Need loodud institutsioonid on oma tegevuses aga teatud ulatuses sõltumatud neid loonud liikmesriikidest¹⁷. Neofunktsionalistliku idee käsitluses muutuvad protsessis osalejad varem või hiljem protsessi toetajateks, kuna nad on sidunud end mingis osas integratsiooni väljunditega, mistõttu on nad ka huvitatud selle protsessi edust¹⁸. Poliitilise integratsiooni kandvaks jõuks Haasi teooria järgi on eeskätt poliitiline eliit ja nende huvid. Integratsiooniprotsessi tervikuna juhib aga ühiskondlike gruppide soov oma heaolu parandada. Seetõttu on integratsiooniprotsessi

¹³ Lindberg, N. Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963, lk 10

¹⁴ Nt Ernst B. Haas ja Leon N. Lindberg toovad Euroopa Sõe-ja Terseühenduse näitel välja sõe-ja terasetootmise kui strateegilise majandussektori, mille integreerimine tekitab spill-over efekti. Vt nt Lindberg, N. Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963

¹⁵ Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1968, lk 53

¹⁶ *Ibid*, lk 16

¹⁷ Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*, New York: St. Martin's Press, 2000, lk 9-18

¹⁸ *Ibid*, lk 51-52

liikumapaneva jõu ehk ülekandeeffekti tekkimine¹⁹ ühiskonnas vägagi kasukeskne. Neofunktsionalistlik lähenemine oli eriti populaarne 1950ndatel ja 1960ndate esimesel poolel, kuid seoses integratsiooniprotsessi aeglustumisega 1960ndate teisel poolel ja 1970ndatel, tekkisid kahtluse, et neofunktsionalism ei ole siiski võimeline seletab Euroopa integratsiooni ja selles astet leidvaid muutusi. Tagasipöördumine neofunktsionalistliku integratsioonikäsitle juurde toimus 1990ndatel, kui integratsioon Euroopas näis uuesti hoogustuvat. Lühidalt öeldes on neofunktsionalistliku käsitle kaks peamist komponenti seega integratsiooni toimumine läbi rahvusüleste institutsioonide ja võimu järk-järguline ülekandmine neile institutsioonidele. Sealjuures toimub integratsiooni süvenemine kahel viisil: juba olemasolevates valdkondades integratsiooni süvendamise teel ja selle valdkonna raames uute alavaldkondade üle pädevuse kehtestamine.

Euroopa Liidu Kohus neofunktsionalistliku integratsiooniteooria nägemuses:

Neofunktsionalistlikku loogikat asusid kaasajastama ja mõningal määral ümber sõnastama Anne-Marie Burley ja Walter Mattli²⁰. Nende uurimus Euroopa õigussüsteemi arengust püüdis tõestada ja kinnitada neofunktsionalistliku loogika paikapidavust. Nende väitel seletab just funktsionalistlik ülekandeeffekt seda, miks Euroopa Kohus on oma kohtupraktika kaudu andnud ühenduse küllaltki abstraktsetele ja seetõttu ka ebamäärastele aluslepingute sätetele nii laiaulatusliku tõlgenduse. Burley ja Mattli töid oma tuntud artiklis „*Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*“ välja olulisemad teoreetilised lähenemised integratsiooniprotsessile, ilmestades sellega asjaolu, et Euroopa Kohtu rolli ja mõju on erinevate autorite poolt väga erinevalt nähtud ja seletatud. Burely ja Mattli ise väidavad, et Euroopa Kohut võib pidada eelkõige õigusliku integratsiooni (*legal integration*) läbiviijaks, kuid et oma tegevusega avaldab viimane mõju ka majanduslikule ning poliitilisele integratsioonile²¹. Burley ja Mattli hinnangul ei saa õigus toimida poliitilises vaakumis, mistõttu pole võimalik õigust täielikult isoleerida poliitilisest reaalsusest ning ka Euroopa Kohus peab

¹⁹ Edukas ülekandeeffekt saab tekkida vaid olukorras, mis võimaldab nii integratsiooniprotsessi süvenemist, kui ka selle laienemist. Süvenemine siinkohal tähendab uute sektorite ja valdkondade haaramist ja nende omavahelist integreerimist, laienemine aga uute territooriumide haaramist.

²⁰ Vt nt Burley, Anne-Marie ja Mattli, Walter. „Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration.“ *International Organization*, 1993, 47:1, lk 41-76

²¹ *Ibid*, lk 44

tegema vähemal või rohkemal määral õiguspoliitilisi otsuseid²². Nimetatud autorid kirjeldavad õigusliku integratsiooni kui protsessi toimumist läbi kahe keske dimensiooni. Esimest dimensiooni (*formal penetration*) iseloomustab rahvusülestes õigusaktide „laienemine“ esmasest õigusest teisesesse õigusesse, mille käigus ka teisene õigus muutub ülimuslikuks siseriikliku õiguse ees, ning nende juhtumite ulatuse laienemine, mille korral üksikisik võib ühenduse õigusele tuginedes pöörduda siseriiklikku kohtusse. Teist dimensiooni (*substantive penetration*) iseloomustab asjaolu, et ühenduse õigus ei reguleeri enam ainult kitsast majanduslikku valdkonda, vaid ka nt töötervishoidu- ja ohutust, sotsiaalhoolekannet ning haridust²³. Samas mõönavad nad, et kohus ei tegutse integratsiooni läbiviimisel selles mõttes avalikult, et ta kasutab õigust „maskina“ ning et ka kohtunikel on oma huvid ja nägemus Euroopa integratsioonist. Seoses kohtunike „omahuvidega“ on teravat kriitikat Euroopa Kohtu aadressil avaldanud Hjalte Rasmussen, kes väidab, et Euroopa Kohus on sageli juhitud oma poliitilistest eelistustest. Rasmussen lisab, et tulenevalt nendest poliitilistest eelistustest on kohus sageli läinud aluslepingute tõlgendamisel kaugemale kui tõlgendatavate sätete sisu tegelikult võimaldaks²⁴. Kohtunike huvist oma autoriteeti kasvatada ja mõjuvõimu suurendada on kirjutanud ka Karen Alter²⁵. Michael Malecki on sarnaselt Burleye ja Mattlile viidanud Euroopa Kohtu teatud institutsioonilisele isolatsioonile, s.o võimalusele mõnevõrra varjatult edendada oma agendat. Malecki analüüsib oma töös ühte levinumat väidet, nimelt, et kohtunike motiveerib integratsiooni süvendavaid otsuseid tegema eelkõige oma mõjuvõimu suurendamise soov. Täpsemalt öeldes, kohtunikud soovivad suurendada Euroopa Kohtu kui rahvusülese institutsiooni mõjuvõimu²⁶. Rufat R. Babayev toob Euroopa Kohtu rolli analüüsimisel integratsiooniprotsessis välja poliitilise võimu ja õigusliku autonoomia lähenemised, millest esimest esindavad muu hulgas liberaalse valitsustevahelisuse ja teist neofunktsionalistliku teooria pooldajad²⁷. Babayev ise jagab õigusliku autonoomia

²² Burley, Anne-Marie ja Mattli, Walter. „Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration.“ *International Organization*, 1993, 47:1, lk 44

²³ *Ibid*, lk 43

²⁴ *Ibid*, lk 48

²⁵ Vt nt Alter, Karen. *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. New York: Oxford University Press, 2001

²⁶ Malecki, Michael. „Do ECJ judges all speak with the same voice? Evidence of divergent preferences from the judgements of chambers.“ *Journal of European Public Policy*, 2012 19:1

²⁷ Babayev, R. Rufat. „Legal Autonomy vs Political Power: What is the Role of the European Court of Justice in the European Integration?“ *Romanian Journal of European Affairs*, 2007, 7:1, lk 2

seisukohti, põhjendades seda sellega, et nimetatud lähenemine kajastab reaalsust paremini, kuna kohtul oma agenda, mistõttu viimaen teeb sageli otsuseid, mis ei vasta liikmesriikide huvidele²⁸. Ka Geoffrey Garrett, R. Daniel Kelemen ja Heiner Schulz on seisukohal, et Euroopa Kohtul on selge huvi laiendada EL-i õiguse ulatust ja seeläbi ka oma pädevust ning märgivad, et kõige efektiivsem viis, kuidas kohus seda eesmärki saavutada püüab, on läbi pretsedendiõiguse järk-järgulise laiendamise²⁹.

Neofunktsionalistlikust vaatepunktist lähtuvalt ei ole liikmesriikide huvide ja Euroopa Kohtu otsuste omavaheline kokkusobimine iga hinna eest ja alati nõutav³⁰. Samuti ei ole neofunktsionalistliku lähenemise pooldajate arvates liikmesriikide valitsustel teoreetiliselt võimalik mõjutada kohut ja tema poolt tehtavaid otsuseid, kuna selle välistab kohtunike sõltumatus ning viis, kuidas otsuseid tehakse. Nimelt teeb Euroopa Kohus otsuseid ühehäälselt (st, et otsustatakse lihthäälte enamuse põhimõttel) ning kohtunike eriarvamusi (*dissenting opinion*), nii nagu need esinevad Rahvusvahelises Kohtus, ei eksisteeri. Seega ei ole liikmesriikidel teoreetiliselt kuidagi võimalik teada, milline kohtunik ning kuidas mingis küsimuses hääletas, mis peaks ära hoidma ka kohtunike poliitilise mõjutamise. Euroopa Kohtu kohtunike sõltumatust tagab ka Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 6³¹. Seega on püütud piirata võimalikku kohtunikele avaldatavat poliitilist survet ja nende mõjutamist liikmesriikide poolt.

2.1.1 Neofunktsionalistliku integratsiooniteooria kriitika

Neofunktsionalismi vastu suunatud kriitika põhineb peamiselt väidatel, mille kohaselt Euroopa integratsioon ei ole juhitud mitte rahvusülestest institutsioonide poolt, vaid et seda juhivad rahvusriigid ja nende valitsuste eelistused. Neofunktsionaliste on kritiseerinud eelkõige liberaalse valitsustevahelisuse teooria esindajad nagu nt Andrew Moravcsik. Neofunktsionalistlikule teooriale heidetakse ette, et see ei vaata Euroopa lõimumist ülemaailmses kontekstis ning ei arvesta või ignoreerib väliseid tingimusi, st rahvusvahelist ruumi, ning mõjusid integratsiooniprotsessile ja ei suuda seetõttu

²⁸ Babayev, R. Rufat. „Legal Autonomy vs Political Power: What is the Role of the European Court of Justice in the European Integration?“ *Romanian Journal of European Affairs*, 2007, 7:11, lk 1

²⁹ Garrett, Geoffrey, Kelemen, R. Daniel, Schulz, Heiner. „The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union“ *International Organization*, 1998, 52:1, lk 156

³⁰ Obermaier, J. Andreas. *The End of Territoriality?: The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*, Ashgate Publishing Ltd, 2009, lk 42

³¹ Protokoll (nr 3)- Euroopa Liidu kohtu põhikirja kohta, Euroopa Liidu Teataja C 83/210, artikkel 6

seletada EL-i arenguid. Neofunktsionaliste on kritiseeritud ka seetõttu, et väidetavalt jätaavad nad liikmesriikide valitsuste rahvuslikud huvid tähelepanuta ning seega ei võta nad arvesse liikmesriikide olulisust integratsiooniprotsessis³². Eriti terava kriitika objektiks oli ka suutmatus seletada eliidi soovimatust oma usaldust ja lojaalsust uuele loodud rahvusülesele keskusele üle kanda. See neofunktsionalismi vastu suunatud kriitika kujunes välja „tühja tooli kriisi“ perioodil, mil Prantsusmaa käitumine ja integratsiooniprotsessi progresseeruv üleminek nõ madal poliitika aladelt kõrge poliitika aladele näis olevat seiskunud ning see omakorda seadis kahtluse alla kogu ülekandefekti konstruktsiooni paikapidavuse³³. Suurim vastandumine neofunktsionalistide ja tema vastaste vahel tuleb ilmsiks küsimuses, mis puudutab seda, kes ning mis põhjustel juhib integratsiooniprotsessi. Kui neofunktsionalistide väitel on integratsiooniprotsess juhitud ühiselt loodud rahvusüleste institutsioonide poolt ning tegutsetakse soovist saavutada ühiselt seatud eesmärgid, siis selle teooria vastased väidavad, et protsessi juhivad ratsionalistlikud ning eelkõige oma rahvuslikest huvidest lähtuvad liikmesriigid. Ülekandefekti ning rahvusüleste institutsioonide pädevuste ja mõju kasvu seletatakse samuti rahvusriikide huvidega, st et liikmesriigid andsid neile institutsioonidele mõjuvõimu vaid selleks, et seeläbi tagada oma huvide realiseerumine. Teisiti sõnastades, neofunktsionalistlikele seisukohtadele vastanduvad toovad välja argumendi, mille kohaselt Euroopa Kohtu pädevuste piir on kindlaks määratud liikmesriikide huvidega, eelkõige selliste mõjuvõimsate liikmesriikide eelistustega nagu Saksamaa ja Prantsusmaa³⁴.

2.2 Liberaalne valitsustevahelisus seletamas rahvusüleste institutsioonide mõju integratsioonitaseme muutumisel

Vastukaaluks neofunktsionalismile tekkis 1960. aastatel valitsustevahelisuse teooria (*intergovernmentalism*), mis on välja kasvanud sellistest rahvusvahelistest suhetest koolkondadest nagu realism ja neorealism. Selle teooria üks rajajaid Stanley Hoffmann tõi oma põhilise väitena välja rahvusriikide valitsuste olulisuse ja rõhutas nende rolli

³² Wasserfallen, Fabio. „The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union.“ *Journal of European Public Policy*, 2010, 17:8, lk 1131

³³ Nelsen, Brent, Stubb, Alexander. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 2nd edition, Lynne Rienner Publishers, 1998, lk 139

³⁴ Babayev, Rufat. „Legal Autonomy vs Political Power: What is the Role of the European Court of Justice in the European Integration?“ *Romanian Journal of European Affairs*, 2007, 7:1, lk 1

Euroopa integratsiooniprotsessis³⁵. Hoffmanni väitel saab funktsionaalsetes valdkondades toimuda valitsustevaheline tihedam koostöö üksnes siis, kui nende valitsuste riiklikud huvid ühtivad. Samuti väitis Hoffmann, et liikmesriikide vahel eksisteeriv majanduslik integratsioon ei saa evolutsiooniliselt edasi areneda poliitiliseks, kuna rahvusriigid ei ole nõus loovutama nn kõrgemaid poliitikaid („*higher politics*“) nagu nt välis-, kaitse- ja julgeolekupoliitika, kuna need on rahvusriikide suveräänsuse aluseks³⁶. Seega olid liikmesriikide valitsused need, kes Hoffmanni väitel kontrollisid ja määrasid kindlaks Euroopa integratsiooniprotsessi ulatuse, suuna ja kiiruse.

Seda ratsionalistlikku lähenemist on edasi arendanud Andrew Moravcsik, keda peetakse ka liberaalse valitsustevahelise (*liberal intergovernmentalism*) teooria rajajaks. Liberaalne valitsustevahelisuse teooria kujunes üheks 1990ndate aastate juhtivaks integratsiooniteooriaks. Sarnaselt Hoffmanniga väidab Moravcsik, et liikmesriigid käituvad ratsionaalselt ning oma huvidest lähtuvalt. Ka Euroopa integratsiooni hoogustumist 1980ndatel ja 1990ndatel on Moravcsik seletanud läbi valitsustevahelisuse teooria ning põhjendanud seda kui liikmesriikide valitsuste eelistuste ja huvide kokkulangemise tulemust. Moravcsik seletab Euroopa integratsiooniprotsessi läbi kolme etapi. Esimeses etapis toimub siseriiklikul tasandil liikmesriikide valitsuste ja konkreetse liikmesriigi rahvuslike huvigruppide eelistuste põhjal riiklike huvide formuleerimine, misjärel neid riiklike huve esitletakse rahvusülesel (st, antud juhul EL-i) tasandil. Teises etapis toimuvad valitsustevahelised läbirääkimised, kus liikmesriigid kaitsevad oma huve. Tegemist on ka etapiga, kus sõlmitud kokkulepped ja tehtavad järeleandmised annavad aimu iga konkreetse liikmesriigi mõjuvõimust. Moravcsiku väitel on rahvusülestest institutsioonide osa neis etappides marginaalne. Kolmandas etapis loovad liikmesriigid küll ise rahvusüleseid institutsioone, kuid seda vaid selleks, et tagada võetud vastastikuste kohustuste täitmine ja vältida kokkulepetest taganemist³⁷. Liberaalse valitsustevahelisuse teooria seletuse kohaselt käituvad liikmesriigid seega ka kolmandas etapis eelkõige mõistuspäraselt ning isiklikke huve silmas pidades. Kusjuures eeldab liberaalne valitsustevahelisus kui

³⁵ Hoffmann, Stanley. „Obstinate or Obsolete? The Fate of the National State and the Case of Western Europe.“ *Daedalus*, 1966, 95:3, lk 862-915

³⁶ *Ibid*, lk 882-883

³⁷ Pollack, Mark A. „Theorizing the European Union: International Organization, Domestic polity, or experiment in New Governance?“ *Annual Review of Political Science*, 2005, 8, lk 357- 398

riigikeskne lähenemine, et liikmesriikide (st ratsionalistlike poliitilises protsessis osalejate) huvid ja eelistused on suhteliselt stabiilsed ja kindlalt välja kujunenud³⁸.

Euroopa Liidu Kohus liberaalse valitustevahelisuse teooria käsitus: Euroopa Kohtu rolli integratsiooniprotsessis läbi liberaalse valitustevahelisuse teooria asus uurima Geoffrey Garrett. Garretti põhiliseks väiteks oli, et Euroopa Kohtul ei ole autonoomset mõju integratsiooniprotsessile ja ta teeb oma otsused selliselt, et need oleks kooskõlas mõjuvõimsate liikmesriikide eelistuste ja huvidega (eelkõige Saksamaa ja Prantsusmaa). Lähenemised nagu liberaalne valitsustevahelisus peavad poliitilist võimu, st antud juhul liikmesriikide valitsusi, domineerivaks Euroopa Kohtu õigusliku autonoomia suhtes ning väidavad sellest tulenevalt, et ka olukordades, kus Euroopa Kohus on küll üles näidanud kohtulikku aktivismi, on see alati toimunud liikmesriikide toetusel³⁹. Liberaalse valitsustevahelisuse teooria nägemuse kohaselt puudub Euroopa Kohtul autonoomia otsustamaks liikmesriikide tahte vastaselt, kuna viimased säilitavad piisava kontrolli kohtu tegevuse üle. Karen Alter kirjutab oma artiklis “*The European Court’s Political Power*”, et rahvusülesed institutsioonid, sh Euroopa Kohus, on liikmesriikidele alluvad instrumendid, kelle tegevus sõltub valitsustevahelistest tingimistest⁴⁰. Liberaalne valitsustevahelisus näeb Euroopa Kohut seega kui liikmesriikide lojaalset alluvat.

2.2.1 Liberaalse valitsustevahelisuse kriitika

Liberaalse valitustevahelisuse käsitus integratsiooniprotsessist on kritiseeritud mitmest aspektist. Ühelt poolt on pälvinud kriitikat selle teooria väidetavalt liiga ühekülgne lähenemine, st et teooria vaatab EL-i liikmesriike vaid keskvalitsuste seisukohast, kuid jätab tähelepanuta selle, et ka keskvalitsused on erisugused ning seetõttu võivad erinevused liikmesriikide vahel olla mõnikord väga suured. Moravcsiku teooriat on kritiseeritud ka seetõttu, et see näeb EL-i institutsioone kui liikmesriikide valitsuste moodustatud agente, kelle peamiseks ülesandeks on liikmesriikide positsiooni ja mõjuvõimu suurendamine, kuid ei arvesta asjaoluga, et neil institutsioonidel kujunevad

³⁸ Pollack, Mark A. „Theorizing the European Union: International Organization, Domestic polity, or experiment in New Governance?“, *Annual Review of Political Science*, 2005, 8, lk 361

³⁹ Vt nt Garrett, Geoffrey. „International Cooperation and Institutional Choice: The European Community’s Internal Market“ *International Organization*, 1992, 46:2

⁴⁰ Alter, Karen J. “The European Court’s Political Power” *West European Politics*, 1996, 19:3, lk 458-487

välja ka omaenda huvid ning seda sõltumata neid loonud liikmesriikide huvidest. Seega ei arvesta liberaalne valitustevaheliskus võimalusega, et liikmesriikide valitsuste loodud institutsioonid arendavad välja oma ideed ja nägemuse sellest, kuidas oleks kõige otstarbekam tegutseda ning millises suunas ja millisel kiirusel peaks edasine areng rahvusülesel tasandil toimuma. Lisaks ei arvesta teooria valitsusväliste, kuid sellele vaatamata oluliste otsusetegemise mõjutajatega, kelle osatähtsust poliitikakujundamise protsessis ei tohiks aga alahinnata, nt erinevad huvigrupid ja nende *lobbytöö* EL-i tasandil. Burley ja Mattli kritiseerivad neorealistikku käsitlust suuresti seetõttu, et nende arvates kujutab antud teooria kohtulikku tõlgendamist kui pelgalt reeglite tõlgendamist, millel puudub igasugune poliitiline sisu või tagajärjed.

3. Euroopa Liidu Kohtu roll ja selle areng integratsioonitaseme määratlemisel

Järgnevalt peatükk annab ülevaate Euroopa Kohtu pädevusest ja tema rollist Euroopa integratsiooniprotsessi kujunemisel. Nimetatud ülevaade võimaldab paremini mõista Euroopa Kohtu olemust ja tema rolli kujunemist ning on seetõttu vajalik töö terviklikuks käsitlemiseks.

Euroopa Kohtu, mis on üks EL-i kohtutest, peamiseks ülesandeks on aluslepingute tõlgendamine, EL-i õiguse kujundamine ning temani jõudnud vaidluste lahendamine. Sealjuures ei lahenda Euroopa Kohus mitte ainult liikmesriikide vahelisi vaidlusi, vaid teeb otsuseid ka füüsiliste või juriidiliste isikute hagiastades ning lahendab ka EL-i institutsioonide vahelisi vaidlusi. Lisaks sellele teeb Euroopa Kohus eelotsuseid liidu õiguse tõlgendamise või institutsioonide vastu võetud õigusaktide kehtivuse kohta. Eripärasuseks Euroopa Kohtu juures on veel asjaolu, et erinevalt teistest rahvusvahelistest kohtutest (nt Euroopa Inimõiguste Kohus või Rahvusvaheline Kohus) ei pea mõlemad konflikti osapooled kohtusse pöördumisega nõus olema. Sellest järeldub, et liikmesriigid on loovutanud suure osa oma suveräänsusest Euroopa Kohtule, kellel sellest tulenevalt on ka pädevus otsuseid teha. Kohus ei ole aga oma tegevuses piirdunud ainult talle algselt aluslepingutega antud ülesannete täitmisega, vaid on oma tegevuses läinud oluliselt kaugemale, laiendades sellega talle liikmesriikide poolt antud pädevusi ning tehes seda hoolimata liikmesriikide kohatisest vastuseisust. Tuntuimateks näideteks, mis kohtu sellist tegevust iseloomustavad, on kaks EL-i õiguse seisukohalt murrangulist kohtuasja: *Costa vs ENEL*⁴¹ ja *Van Gend en Loos*⁴², ilma milleta EL-i õigus ei oleks täna selline nagu teda tunneme. Ka hiljem on kohus formaalsest loogikast lähtudes tõlgendanud EL-i õigusakte erinevalt sellest, kuidas liikmesriigid neid õigusakte vastuvõttes kavandasid. Oma sellise tegevusega on Euroopa Kohus näidanud end rahvusülese institutsioonina, kes mitte ainult ei tõlgenda ja kohalda olemasolevaid kokkuleppeid, vaid loob ka uut õigust, mis on otsekohaldatav ja ülimuslik.

⁴¹ Euroopa Kohtu 15. juuli 1964.otsus kohtuasjas nr 6/64: Flaminio Costa vs E.N.E.L.

⁴² Euroopa Kohtu 05.02.1963 otsus kohtuasjas nr 26/62: NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos vs Netherlands Inland Revenue Administration

Nende arengute tulemusel on tekkinud teoreetilised küsimused selle kohta, kas Euroopa Kohus on ikka autonoomne ja erapooletu õigusemõistja ja –tõlgendaja või on ta üle võtnud seadusandja rolli. Kohtu kohati vastuoluline ning ennustamatu kohtupraktika on erinevate teoreetikute seas tõstatanud küsimusi ka selle kohta, kelle huvides Euroopa Kohus lõppkokkuvõttes tegutseb- EL-i kui terviku, iseenda või (mõjuvõimsate) liikmesriikide huvides. Mitmed autorid⁴³, seal hulgas Alter, Garrett, Mattli ja Slaughter ning Stone Sweet ja Brunell on märkinud, et Euroopa Kohus läks *Costa vs ENEL* ja *Van Gend en Loos* asjas tehtud otsuste tegemisel ning nendega loodud printsiipide väljatöötamisel kaugemale, kui seda esialgu soovisid liikmesriigid, süvendades Euroopa integratsiooni seega ajal, mil see ei olnud liikmesriikide otseseks huviks. Tähelepanuväärne on, et nende autorite hulka kuuluvad nii valitsustevahelise kui ka neofunktsionalistliku teooria esindajad. Ka Grainne de Burca ja Paul Craig on leidnud, et Euroopa Kohtu tõlgendamise tulem on mõnikord olnud üsnagi kaugel normi grammatilisest tõlgendamisest ning seda ka juhtudel, kui normi sõnastus ning tähendus on tegelikult ilmne⁴⁴. Seepärast on Euroopa Kohtu kriitikud leidnud alust väita, et kohus on üle võtnud poliitilise rolli ja seadnud oma neutraalsuse ja usaldusväärsuse kahtluse alla. Vastasleeri esindajad aga kaitsevad kohtu tegevust väidetega, et kohus on üritanud vaid ajaga kaasas käia ning see eeldab teatud mõttes uuenduslikke ja erinevaid tõlgendamismeetodeid. Alec Stone Sweet` arvates võib EL-i aluslepinguid nende abstraktsuse tõttu nimetada ka mittetäielikeks lepinguteks, mida tulebki lisaks seadusandlikule ka kohtulikul viisil täpsustada ning konkretiseerida⁴⁵.

Käesolevas peatükis vaadeldi ja kirjeldati Euroopa Kohtu funktsiooni, rolli ja keskseid kohtuasju integratsiooni suunal. See omamoodi ajalooline ekskurss oli vajalik tutvustamiseks Euroopa Kohtu pädevust ja selle pädevuse muutumist erinevatel perioodidel ning selle eesmärgiks oli anda Euroopa Kohtu kui ühe keskse EL institutsiooni mõistmiseks vajalik taust.

⁴³ Vt nt Alter, J. Karen. *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, New York: Oxford University Press, 2001 ja Garrett, Geoffrey. „The Politics of Legal Integration in the European Union.“ *International Organization*, 1995, 49:1, lk 171–181 ja Mattli, Walter, Slaughter, Anne-Marie. „Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett.“ *International Organization*, 1995, 49:1, lk 183–90

⁴⁴ Graig, Paul, de Burca, Grainne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, lk 862

⁴⁵ Stone Sweet, Alex. *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2004, lk 24

4. Euroopa Kohtu roll Euroopa integratsiooni süvenemisel õppurite sotsiaalsete õiguste näitel

4.1 Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevuste jaotumise kujunemine õppurite õiguste valdkonnas. Arengud enne ja pärast Maastrichti lepingu sõlmimist

Haridus on üks sotsiaalpoliitika valdkondi, mis traditsiooniliselt on olnud iga liikmesriigi enda korraldada ja reguleerida. Rooma lepingutega ei andnud liikmesriigid EÜ-le otseseid volitusi hariduse valdkonnas (erandiks siinkohal kutseharidus), mis tähendas, et need volitused olid olemas vaid sel määral, kuivõrd need aitasid kaasa EÜ majanduslike eesmärkide saavutamisele. Et neid majanduslikke eesmärke saavutada, siis oli majanduslikult aktiivsetele isikutele, st EÜ võõrtöötajatele (ja ka nende pereliikmetele), kehtestatud samasugused sotsiaalsetele soodustused nagu vastuvõtnud liikmesriigi kodanikele ning seda ka hariduse valdkonnas. Teiste liikmesriikide üliõpilastele kui majanduslikult mitteaktiivsetele isikutele need soodustused aga ei laienenud. Rooma lepingud ei sisaldanud praktiliselt viiteid haridusele, märkides vaid, et liikmesriigid panustavad kvaliteetsesse kutseõppesse ja haridusse. Hariduspoliitika ja kõrgharidus muutus EÜ jaoks oluliseks valdkonnaks alles 1970ndatel, kui loodi esimene suurem ja üldisem haridusprogramm⁴⁶. See programm seadis kõrghariduse osas peamisteks eesmärkideks ühiste õppekavade loomise, ülikoolidevahelise koostöö, õppeperioodide ja diplomite vastastikkuse tunnustamise *etc.* Ühisprojektide kaudu (*Joint Study Programms ehk JSP*) toetati ühenduse tasandil rahaliselt liikmesriikide ülikoolide teaduskondade võrgustikke, et sel viisil võimaldada üliõpilastel sooritada osa oma õpingutest väliskõrgkoolis. Samas jäid haridus- ja kutseõppepoliitika endiselt liikmesriikide vastutusalasse, mis tähendab, et oma haridus- ja kutseõppesüsteemi sisu, korralduse ja toimimise eest vastutas endiselt iga liikmesriik ise. Kui Rooma lepingud ei andnud toonasele ühendusele pädevust hariduse valdkonnas (erandiks kutseõpe), siis hiljem on see olukord muutunud. Oma osa nende muutuste toimumisel on mänginud Euroopa Kohus oma aastakümnete pikkuse kohtupraktika kaudu. Selgesõnaline, kuigi piiratud pädevus hariduse valdkonnas anti EL-le Maastrichti lepinguga 1992. aastal⁴⁷.

⁴⁶ Euroopa Liidu ametlik kodulehekülg „1976-2006: Thirty Years of European Cooperation in education“ [<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/212&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>] (13.04.2012)

⁴⁷ Murphy, Mark. „Covert Action? Education, Social Policy and Law in the European Union“, *Journal of Education Policy*, 2003, 18:5, lk 552

Maastrichti lepingu olulisus seisneb seega ühelt poolt selles, et leping andis EL-ile teatud pädevuse hariduse valdkonnas. Tegemist oli olulise arenguga, mis andis mõista hariduse kasvavast tähtsuses EL-i jaoks. Siinjuures ei saa aga märkimata jätta, et need arengud kujutavad endast omamoodi Euroopa Kohtu vastavasisulisest kohtupraktika kodifitseerimist. Ühe olulise põhjusena, miks kohtu tegevust hariduse valdkonnas nii tähelepanuväärseks võib pidada, seisneb selles, et kuna perioodil 1960 kuni 1990 sisuliselt puudus EÜ Nõukogu soov ja initsiatiiv reguleerida õppurite õigusi ja kohustusi, siis oli õppurite õiguste määratlemine, täpsustamine ja piiritlemine jäetud suuresti Euroopa Kohtu kanda⁴⁸.

4.2 Euroopa Kohtu õppurite õigustega seotud kesksed kohtuasjad ajaperioodil 1985 kuni 2005

Järgnev osa annab ülevaate bakalaureusetöö kesketest kohtuasjadest, mille valikul lähtus autor kindlatest kriteeriumitest (vt peatükk 1).

Käsitletavat kohtuasjad on järgnevad: **1.)** *Françoise Gravier vs Ville de Liège* (edaspidi **Gravier**)⁴⁹; **2.)** *Vincent Blaizot vs Liège` Ülikool* (edaspidi **Blaizot**)⁵⁰; **3.)** *Steven Malcolm Brown vs The Secretary of State for Scotland* (edaspidi **Brown**)⁵¹; **4.)** *Rudy Grzelczyk vs Centre public d'aide sociale d'Ottignies Louvain la Neuve* (edaspidi **Grzelczyk**)⁵²; **5.)** *The Queen (Dany Bidar` taotlusel) vs London of Ealing, Secretary of State for Education and Skills* (edaspidi **Bidar**)⁵³

Gravier: Kuigi Komisjon oli 1976. aastal algatanud JSP projekti, ei tähendanud see, et EÜ-l oleks olnud õiguslik alus hariduspoliitika teostamiseks ning see pädevus kuulus endiselt liikmesriikidele. Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Gravier* on üks esimesi ja olulisemaid lahendid kohtu praktikast, mis käsitles õppemaksude kehtestamise

⁴⁸ Demmelhuber, Walter. „The European Court of Justice advancing Student Mobility“, *European Journal, Vocational Training*, 2000, 3:21, lk 58

⁴⁹ 13.veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 293/83: *Françoise Gravier vs Ville de Liège*, Euroopa Liidu Teataja 1985, lk 00593

⁵⁰ 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: *Vincent Blaizot vs Liège`i Ülikool*, Euroopa Liidu Teataja 1988, lk 00379

⁵¹ 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: *Steven Malcolm Brown vs The Secretary of State for Scotland*, Euroopa Liidu Teataja 1988, lk 03205

⁵² 20. Septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: *Rudy Grzelczyk vs Centre public d'aide sociale d'Ottignies Louvain la Neuve*, Euroopa Liidu Teataja 2001, lk I-06193

⁵³ 15.märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: *The Queen Dany Bidar`i taotlusel vs London of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, Euroopa Liidu Teataja 2005, lk I-02119

õiguslikke aluseid liikmesriikides. *Gravier`* puhul oli tegemist olukorraga, kus prantsuse üliõpilane, kes õppis Belgias koomiksikunsti, pidi seales kutsekoolis tasuma osavõtumaksu, mida Belgia kodakondsusega üliõpilased ei olnud kohustatud maksma. Gravier esitas Belgia kohtusse hagi, väites, et tegemist on kodakondsuse alusel diskrimineerimisega ning kuna tema poolt õpitav eriala (koomiksikunst) kvalifitseerub kutseõppena Ühenduse õiguse tähenduses, siis kuulub kohaldamisele ühenduse, mitte siseriiklik õigus. Euroopa Kohtu ülesandeks oli teha kindlaks, kas antud juhul oli tegemist „diskrimineerimisega kodakondsuse alusel“ ning kas koomiksikunst on käsitletav „kutseõppena“ asutamislepingu tähenduses. Belgia väitis, et välisriikide kodanikest (üli)õpilastel on kohustus osaleda Belgia hariduse rahastamises, kuna Belgias õppivate välisriikide kodanike arv ning välismaal elavate Belgia (üli)õpilaste arv on olnud tasakaalust väljas. Nimetatud tasakaalu puudumine oli aga väidetavalt tekitanud olukorra, mis mõjus negatiivselt riiklikule hariduseelarvele ja seetõttu oli Belgia valitsus sunnitud paluma teise liikmesriikide kodanikest (üli)õpilasi proportsionaalselt osalema hariduskulude rahastamisel. Belgia väitel ei olnud seega tegu diskrimineerimisega, vaid välisriikide kodanikest õpilaste asetamisega samasse olukorda Belgia kodanikega, kuna erinevalt välisriikide kodanikest on Belgia kodanikud maksukohuslased⁵⁴. Antud asjas andis omapoolse hinnangu ka EÜ Komisjon, kes asus seisukohale, et teiste liikmesriikide kodanikest (üli)õpilastele sellise maksu kehtestamine olukorras, kus asjaomase riigi enda kodanikest (üli)õpilased seda maksu tasuma kohustatud ei ole, on vastuolus Ühenduse õigusega.

Eraldi väljatoomist väärrib asjaolu, et omapoolset huvi selle küsimuse osas väljendasid ka Taani ja Suurbritannia, kelle arvates *Gravier`* tõstatas põhimõttelisi probleeme, mis ei piirdunud vaid Belgia kohtu poolt esitatud küsimustega. Nende liikmesriikide seisukoht oli, et asutamisleping ei keela liikmesriigil oma kodanike soodsamat kohtlemist hariduse valdkonnas, eriti, mis puudutab hariduse, õppetoetuste ja stipendiumite saamise võimalust või (üli)õpilastele võimaldatavate muude sotsiaalsete hüvede ning hariduskulude rahastamist. Seda seisukohta põhjendati argumentidega, et nende küsimuste näol on tegemist valdkonnaga, mis kuulub täielikult liikmesriikide pädevusse ja seetõttu on igal liikmesriigil neis küsimustes eriline vastutus oma riigi

⁵⁴ 13.veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 293/83: *Françoise Gravier vs Ville de Liège*, p 12

kodanike ees⁵⁵. Sellega pandi kohus olukorda, kus tal tuli otsuse tegemiseks esmalt määratleda, kas tegemist oli liikmesriigi või ühenduse pädevusse kuuluva küsimusega. Euroopa Kohus asus seisukohale, et temale esitatud küsimuste näol ei ole tegemist hariduskorraldust kui sellist puudutavate küsimustega, vaid eeskätt haridusele juurdepääsu takistuse loomisega välisriikide kodanikest (üli)õpilastele. Kohus märkis, et „[...] ehkki hariduskorraldus- ja poliitika kui sellised ei kuulu valdkondadesse, mis on asutamislepinguga antud ühenduse institutsioonide pädevusse, on hariduse ja praktika omandamise võimalused ning osalemine õppetegevuses ja praktikas, eriti kutseõppes, sellegipoolest ühenduse õigusega reguleeritud“⁵⁶. Lisaks sellele tõi kohus välja, et vastavalt asutamislepingutele sätestab ühise kutseõppepoliitika rakendamise üldpõhimõtted Nõukogu, et sel viisil aidata kaasa nii liikmesriikide majanduse kui ka ühisturu arengule. Kohtu arvates oli ühise kutseõppepoliitika kehtestamise näol seega tegemist valdkonnaga, mis ühenduse asutamislepinguga kindlaksmääratud eesmärkidest lähtuvalt omas suurt tähtsust ning sellest tulenevalt kuuluvad kutseõppe saamise tingimused asutamislepingu kohaldamisalasse. Kõnealuses kohtuotsuses andis Euroopa Kohus ka terminile „kutseõpe“ omapoolse tõlgenduse, sedastades, et „[...] igasuguse koolituse näol, mille käigus valmistatakse isik ette teatud kutsealal, valdkonnas või ametikohal töötamiseks või mille käigus antakse isikule teatud kutsealal, valdkonnas või ametikohal töötamiseks vajalikud teadmised ja oskused, on tegemist kutseõppega“⁵⁷. Kokkuvõttes leidis kohus, et käesolevas asjas oli koomiksikunst käsitletav kutseõppena ning selle kutseõppe saamise võimaluse ühe eeltingimusena teiste liikmesriikide kodanikest (üli)õpilastelt osavõtumaksu nõudmine, kui seda ei nõuta vastuvõtjariigi enda kodanikest (üli)õpilastelt, on diskrimineerimine kodakondsuse alusel ning tegemist on ühenduse õiguse rikkumisega⁵⁸. *Gravier* otsuse tegemise ajal oli blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv 19 häält 63st, et kukutada läbi kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel tehtavad otsused EÜ Nõukogus. Omapoolseid märkusi esitanud liikmesriikidel oli kokku 18 häält, st et blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalikku häälte arvu neil liikmesriikidele ei olnud (vt Tabel 1, lk 25)

⁵⁵ 13. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 293/83: *Françoise Gravier vs Ville de Liège*, p 16

⁵⁶ *Ibid*, p 19

⁵⁷ *Ibid*, p 30

⁵⁸ *Ibid*, p 26

Tabel 1. Blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv EÜ/EL Nõukogus

	Kriteeriumid			
	Häälte arv Nõukogus kohtuotsuste tegemise ajal	Blokeerivaks vähemuseks vajalik häälte arv	Märkusi esitanud liikmesriikidele kuuluv häälte arv kokku	Blokeerivaks vähemuseks vajalik häälte arv olemas/puudu
Kohtuasjad				
<i>Gravier</i>	63	19	18	puudu
<i>Blaizot</i>	76	23	15	puudu
<i>Brown</i>	76	23	23	olemas
<i>Grzelczyk</i>	87	26	33	olemas
<i>Bidar</i>	327	69	124	olemas

Allikas: Jones, A. Robert „The Politics and Economics of the European Union“ Second Edition, An Introductory Text, lk 130

Blaizot: Euroopa Kohtu otsus *Blaizot* kohtuasjas oli seotud mittediskrimineerimise, ülikooliharidusele juurdepääsu ja alusetult makstud maksude tagasimaksmisega. Vaidluse sisuks oli Prantsuse kodanikust loomaarstiteaduse üliõpilase *Blaizot* ja 16 teise sama eriala üliõpilase (*edaspidi hagejad*), kes elasid ja õppisid Belgias, nõue Belgia vastu tagastada neile nende poolt enne *Gravier* kohtuasjas tehtud otsuse tegemist liigselt makstud registreerimistasu. Nimelt pidid Belgia kodakondsust mitteomavad üliõpilased igal akadeemilisel aastal maksma lisaks registreerimistasule ka isikliku osa jooksvatest kuludest, mida aga ei nõutud Belgia üliõpilastelt. Euroopa Kohtul tuli käesolevas asjas anda vastus sisuliselt kahele küsimusele: esiteks, kas loomaarstiteaduse ülikooliõpingud on käsitletavad „kutseõppena“, mis tähendab, et keelatud on igasugune kodakondsuse alusel diskrimineerimine. Teiseks, : „[...] kas, jaatava vastuse korral, kehtib tõlgendus üksnes otsuse teatavakstegemisele järgneva ajavahemiku suhtes või kas seda kohaldatakse ka mineviku suhtes“⁵⁹. Belgia väitis, et „kutseõppe“ termin asutamislepingute sõnastuses ei käsitle ülikooliõpet, kuna viimane on eelkõige akadeemiline, mitte aga tehniline õpe. Vastuseks sellele märkusele viitas kohus oma *Gravier* lahendile ning täpsustas sealjuures „kutseõppe“ mõistet, öeldes, et

⁵⁹ 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: *Vincent Blaizot vs Liège* i Ülikool

üldiselt täidavad ka ülikooliõpingud nõutud kriteeriumid, et neid saaks käsitleda „kutseõppena“ ühenduse õiguse tähenduses, v.a juhul, kui tegemist on õppekursustega, mille eesmärgiks on pigem üliõpilaste üldteadmiste süvendamine, mitte aga nende mingiks ametikohaks ettevalmistamine. Euroopa Kohtu arusaama jagas ka omapoolseid märkusi teinud EÜ Komisjon. Mis puudutas vaidluse esemeks olevaid registreerimistasusid, siis väitis Belgia, et nende kehtestamine Belgia kodakondust mitteomavatele üliõpilastele oli õigustatud põhjendusel, et see tagab Belgia ülikoolide püsijäämise. Belgia väljendas lisaks seisukohta, et sellise registreerimistasu kaotamisel oleksid ohus Belgia ülikoolid, kuna see tooks kaasa märkimisväärse välisüliõpilaste sissevoolu, mis aga kasvataks olulisel määral ülikoolide finantskohustusi⁶⁰. Siinkohal väärib eraldi väljatoomist asjaolu, et pärast *Gravier`* asjas tehtud otsust oli Belgia sunnitud oma haridusalaseid õigusakte muutma, st viima nad kooskõlla Euroopa Kohtu poolt tehtud *Gravier`* otsusega. Muudatus tehtigi 1985. aasta haridusseadusega, kuid vastavalt sellele seadusele välistas Belgia enne *Gravier`* otsuse teatavakstegemist makstud osavõtumaksude tagasimaksmise, v.a juhul, kui osavõtumaksu tasunud ühenduse (üli)õpilane oli algatanud enne *Gravier`* teatavakstegemist kohtumenetluse või esitanud vastavasisulise nõude.

Lahendades „kutseõppe“ termini tõlgendamise ajalise mõju küsimust, märkis kohus, et ühenduse õiguse sätete tõlgendamisel „[...] selgitatakse ja täpsustatakse vajaduse korral selle sätte tähendust ja ulatust nii, nagu seda sätet tuleb mõista ja kohaldada või oleks pidanud mõistma ja kohaldama selle jõustumisest alates. Sellest tuleneb, et kohtud võivad kohaldada ja peavad kohaldama selliselt tõlgendatud õigusnormi ka sellistele õigussuhetele, mis on tekkinud ja loodud enne tõlgendamistaotluse osas tehtud kohtuotsust [...].“⁶¹ Samas tunnistas kohus, et erandjuhtudel on võimalik piirata otsuse ajalist mõju, arvestades sealjuures kohtuotsuse praktilisi tagajärgi. Kõnealuses asjas leidis kohus, et tegemist oli kodakondsuse alusel diskrimineerimisega ning loomaarstiteaduse ülikooliõpingud on käsitletavad „kutseõppena“ ühenduse õiguse tähenduses, kuid kuna ülikooliõpingud kaasati „kutseõppe“ termini alla järk-järgult, siis takistavad tungivad õiguskindluse kaalutlused varasemate õigussuhete kahtluse alla seadmist. Kohus märkis, et *Blaizot* kohtuasja ajalist mõju piiratakse eelkõige seetõttu, et

⁶⁰ 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: *Vincent Blaizot vs Liège*’i Ülikool, p 22

⁶¹ *Ibid*, p 27

vältida antud otsuse tagasiulatuva mõju negatiivseid tagajärgi, st et vältida olukorda, kus otsus paiskaks tagasiulatuvalt segi Belgia ülikoolihariduse rahastamissüsteemi ja tooks kaasa ettenägematuid tagajärgi ülikoolide funktsioneerimisele⁶². Antud kohtuasja menetlemise ajal oli häälte jagunemine EÜ Nõukogus selline, et blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv oli 23 häält 76st. Märkusi esitanud liikmesriikidel, st Belgial ja Suurbritannial oli kokku 15 häält, st et blokeeriva vähemuse saavutamiseks vajalik häälte arv neile liikmesriikidele kuulunud häälte alusel kokku ei oleks tulnud (vt Tabel 1, lk 25)

Brown: Kohtuasi *Brown* oli seotud kõrghariduse omandamise võimaluste, diskrimineerimise keelu ning õppetoetustega. Kõnealusel asjas oli tegemist olukorraga, kus hageja hr. Brown, kes omas nii Prantsusmaa kui Ühendkuningriigi kodakondsust, asus õppima Cambridge` Ülikoolis elektrotehnika erialal. Enne õpinguid oli ta töötanud ühes Šotimaa äriühingus ning tema tööd kirjeldati kui „ülikoolieelset kutsepraktikat“. Kui Šotimaa keeldus siseriiklikele õigusaktidele toetudes Brownile õppetoetust maksmast, esitas viimane põhikohtuasjas hagi Šotimaa vastu. Oma hagis nõustus Brown, et siseriiklike õigusaktide kohaselt ei ole tal õigust õppetoetust saada, kuid väitis, et tal on see õigus ühenduse õiguse vastavate sätete alusel. Samuti tõi Brown välja Euroopa Kohtu varasema otsuse kohtuasjas *Gravier*. Eelotsuse tegemisel tuli Euroopa Kohtul anda omapoolne tõlgendus mitmele talle esitatud eelotsuse küsimusele. Neist esimesele - kas statsionaarne inseneriõpe ülikoolis, mille tulemusel omandatakse teaduskraad, mille alusel isik vastab kõnealusel kutsealal töötavatele isikutele, kujutab endast asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluvat kutseõpet asutamislepingus sätestatud eesmärkide mõistes nagu neid oli tõlgendatud kohtuasjades *Forcheri* ja *Gravier*⁶³ - vastates viitas kohus eespool osundatud *Gravier`* kohtuasjas tehtud otsusele. Samuti juhtis ta tähelepanu otsusele *Blaizot* ning märkis, et: “[...] üldiselt on ülikooliõpingute puhul täidetud tingimused, mis võimaldavad käsitleda ülikooliõpinguid kutseõppena; erandiks on teatud õpingud, mis on olemuslikult mõeldud isikutele, kes soovivad suurendada pigem oma üldisi teadmisi, kui valmistada end ette teatud kutsealal töötamiseks“⁶⁴. Samas märkis kohus, et asjaolu, et õppeasutus annab teatud

⁶² 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: *Vincent Blaizot vs Liège`i Ülikool*, p 34

⁶³ 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: *Steven Malcolm Brown vs The Secretary of State for Scotland*, p 6

⁶⁴ *Ibid*, p 10

määral kutseharidust, ei ole piisav otsustamaks, kas tegemist on kutseõppeasutusega. Kokkuvõttes sedastati otsuses, et teatud juhtudel võib ülikooliõpingute näol olla tegemist küll kutseõppega, ent ülikoole ei saa käsitleda kutseõppeasutustena ühenduse teisese õiguse tähenduses⁶⁵. Selle kohtuasja peamine vaidlusküsimus seisnes aga selles, kas kohtuasja asjaoludel oli Brownil õigus saada õppetoetust. Siinkohal viitas Euroopa Kohus taas oma varasematele *Gravier`* ja *Blaizot`* asjades tehtud otsustele, kuid sai alles nüüd võimaluse esitada oma seisukoht küsimuse suhtes, mis puudutas õppetoetusi ja nende maksmist teise liikmesriigi kodanikele. Kohus ütles siinkohal, et: „[...] põhimõtteliselt ei kuulu ühenduse õiguse praeguses arengustaadiumis üliõpilastele antav toimetuleku- ja õppetoetus [...] asutamislepingu kohaldamisalasse. Ühest küljest on sellise toetuse puhul tegemist hariduspoliitilise küsimusega, mis ei kuulu ühenduse institutsioonide pädevuses olevatesse valdkondadesse (vt *Gravier`* kohtuasjas tehtud otsus), ent teisest küljest on tegemist sotsiaalpoliitilise küsimusega, mis on liikmesriikide pädevuses niivõrd, kui seda ei reguleeri EMÜ asutamislepingu konkreetsed sätted [...]“⁶⁶. Kohus sedastas, et õppemaksude maksmine liikmesriikide poolt üliõpilastele või ka nende eest kuulub asutamislepingu kohaldamisalasse, ent toimetulekutoetuste maksmine ei kuulu. Lisaks märkis ta, et liikmesriigi kodanikul on õigus saada teises liikmesriigis õppetoetust töötaja staatuse alusel, kuid seda vaid juhul, kui töösuhe on toetuse abil rahastatavate õpingutega võrreldes määrava tähendusega⁶⁷. *Browni* menetlemise ajal oli blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv EÜ Nõukogus 23 häält 76st. Märkusi esitanud liikmesriikidel, st Saksamaal, Taanil ja Suurbritannial oli kokku 23 häält, st et blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv otsuste blokeerimiseks EÜ Nõukogus oleks olnud olemas (vt Tabel 1, lk 25)

Grzelczyk: Kohtuasjas *Grzelczyk* asus Prantsuse kodanik R. Grzelczyk elama ja õppima Belgiasse. Õpingute esimesel kolmel aastal kattis ta ise kõik oma õppe-, ülalpidamis- ja eluasemekulud, käies ülikooli kõrvalt tööl. Viimasel õppeaastal esitas Grzelczyk aga taotluse toimetulekutoetuse saamiseks, mis talle esialgu ka määrati. Peagi aga lõpetas Belgia talle toimetulekutoetuse maksmise, põhjendusel, et täitmata on vajalikud seadusjärgsed tingimused, eeskätt kodakondsuse nõue. Grzelczyk vaidlustas selle otsuse

⁶⁵ 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: *Steven Malcolm Brown vs The Secretary of State for Scotland*, p 12-13

⁶⁶ *Ibid*, p 18

⁶⁷ *Ibid*, p 26-27

ning asi jõudis Euroopa Kohtusse. Kohus pidi leidma vastuse küsimusele, kas asutamislepingu vastavate sätetega on vastuolus see, kui vaidlusalust mitteosamakselist sotsiaaltoetust makstakse teise liikmesriigi kodanikule vaid eeldusel, et tegemist on „töötajaga“ ühenduse õiguse tähenduses, samas kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikele sellist tingimust kehtestatud ei ole. Lisaks põhikohtuasja pooltele esitasid märkusi ka Taani, Ühendkuningriigi, Prantsuse ja Portugali valitsus ning EL-i Nõukogu ja Komisjon. Sarnaselt Belgiaga oli ka Taani valitsus seisukohal, et Grzelczyk ei ole õigustatud nõudma sellist mitteosamakselist sotsiaaltoetust, kuna EL-i kodakondsus ei tähenda, et liidu kodanikud saaksid uusi ja laiemaid õigusi, kui need, mis juba sätestatud asutamislepingutes ja teiseses õiguses. Belgia valitsus lisas, et: „Selline soodustus on sotsiaalpoliitika vahend, millel puudub konkreetne seos kutseharidusega ja mis kehtivat ühenduse õigust arvestades ei ole ühenduse pädevuses.⁶⁸“ Prantsuse valitsus leidis, et võrdse kohtlemise põhimõtte laiendamine sotsiaalsete soodustuste valdkonnas kõigile liidu kodanikele „[...] tähendaks liikmesriiki elama asunud liidu kodanike ja selle riigi enda kodanike vahel täieliku võrdsuse kehtestamist, mida oleks raske ühildada kodakondsusega seotud õigustega“⁶⁹. Ühendkuningriigi valitsus küll tõdes, et Grzelczyki diskrimineeriti tema rahvuse tõttu, kuid et see diskrimineerimine ei kuulu asutamislepingu kohaldamisalasse ning avaldas arvamust, mille kohaselt ei tohiks tühistada piiranguid, mis kehtivad sotsiaalsete soodustuste saamise osas.

Teisel seisukohal oli aga Portugali valitsus, kes märkis, et alates EL-i kodakondsuse sisseseadmisest ei käsitleta liikmesriikide kodanikke enam pelgalt majanduslike subjektidena ning seetõttu laieneb õigus taotleda sotsiaalseid soodustusi ka liikmesriikide kodanikele, kes ei ole majanduslikult aktiivsed, st „töötajad“ ühenduse õiguse tähenduses. Komisjoni arvates ei tohiks eksisteerida kodakondsuse alusel diskrimineerimist, kui see on aluslepingutega keelatud. Euroopa Kohus leidis, et käesolevas asjas oli tegemist kodakondsuse alusel diskrimineerimisega, kuna Grzelczykiga identses olukorras olev üliõpilane, kes omab Belgia kodakondsust, kuid ei ole EL-i õiguse tähenduses „töötaja“, täidaks toimetulekutoetuse saamise tingimused⁷⁰. Edasi selgitas kohus EL-i kodakondsusest tulenevaid õigusi ja piiranguid. Nende

⁶⁸ 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Rudy Grzelczyk vs Centre public d'aide sociale d'Ottignies Louvain la Neuve, p 25

⁶⁹ *Ibid*, p 22

⁷⁰ *Ibid*, p 29

piirangutena nimetas kohus piisavate vahendite olemasolu, et mitte koormata vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi, registreeringut akrediteeritud õppeasutuses eesmärgiga läbida seal „kutseõpe“ ning piisava tervisekindlustuse olemasolu. Kohus rõhutas ka üliõpilaste teises liikmesriigis elamise eripära võrreldes „töötajatega“ ning sellest tulenevalt üliõpilaste majandusliku olukorra muutuvust. Sealjuures märkis ta, et EL-i teisene õigus tunnustab teatavat rahalist solidaarsust vastuvõtva liikmesriigi ja teiste liikmesriikide kodanike vahel. Kokkuvõttes leidis kohus, et Grzelczykil oli õigus saada toimetulekutoetust. Belgia valitsus palus oma kirjalikes märkustes kohtuotsuse ajalise kehtivuse piiramist ning väitis, et kui otsusel oleks tagasiulatuv mõju, siis see võib tagasiulatuvalt segi paisata õpilaste sotsiaaltoetuste süsteemi ning nimetas õiguskindluse põhimõtet, mis nõuab otsuse ajalise kehtivuse piiramist. Kohus jättis aga Belgia taotluse rahuldamata, öeldes, et: “Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et eelotsusena tehtud otsusest liikmesriigile tulenevad majanduslikud tagajärjed ei õigusta iseenesest selle otsuse kehtivuse ajalist piiramist”⁷¹. Kohus lisas, et seda lahendust on kasutatud vaid asjaoludel, „[...] kui ühelt poolt oli olemas raskete majanduslike tagasilöökide tekkimise oht, mis tulenes eelkõige arvatavalt seaduslikult kehtivate õigusnormide baasil heas usus loodud õigussuhete suurest arvust, ja kui teiselt poolt ilmnis, et objektiivne ja märkimisväärne ebakindlus ühenduse õigusnormide reguleerimisala suhtes, mis võis olla tingitud ka teiste liikmesriikide või komisjoni sarnasest käitumisest, viis selleni, et üksikisikud ja siseriiklikud ametiasutused tegutsesid ühenduse õigusnormide vastaselt.”⁷² Kokkuvõttes leidis kohus, et puudus alus otsuse ajalise kehtivuse piiramiseks. Kõnealuse otsuse tegemise ajal oli blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv 26 häält 87st, et kukutada läbi kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel tehtavad otsused EL-i Nõukogus. Märkusi esitanud liikmesriikidel, st Belgial, Taanil, Ühendkuningriigil, Prantsusmaal ja Portugalil oli kokku 33 häält, mis tähendab, et blokeeriva vähemuse saavutamiseks vajalik häälte arv oli olemas (vt Tabel 1, lk 25)

Bidar: Eelotsus asjas *Bidar* oli eelkõige seotud EL-i kodakondsuse ja õppijatele subsideeritud õppelaenu antava toetuse küsimusega. Prantsuse kodanik D. Bidar asus

⁷¹ 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Rudy Grzelczyk vs Centre public d’aide sociale d’Ottignies Louvain la Neuve, p 52

⁷² *Ibid*, p 53

1998. aastal elama Ühendkuningriiki, jätkates ja seejärel lõpetades seal oma keskkooliõpingud. 2001. aastal alustas ta majandusõpinguid University College London'is. Kuigi Bidar sai õppemaksu osas toetust, jäeti rahuldamata tema taotlus õppelaenu vormis rahalise toetuse saamiseks põhjusel, et tema elukoht ei olnud Ühendkuningriigis.⁷³ Rahuldamata jätmise otsuse peale esitas Bidar hagi ja väitis, et tegu on EL-i aluslepingute alusel keelatud diskrimineerimisega. Teise võimalusena väitis Bidar, et isegi kui tuleks mõõnda, et stipendiumi maksmine ei kuulu asutamislepingu reguleerimisalasse, ei ole olukord subsideeritud õppelaenu puhul sama. Vastupidisel seisukohal oli Ühendkuningriik, kes põhikohtuasjas viitas ka Euroopa Kohtu varasemale praktikale *Lair* ja *Brown* kohtuasjas. Käesolevas asjas pidi kohus andma sisuliselt vastuse küsimusele „[...] kas ühenduse õiguse praeguses seisus jääb kõrgkoolis õppijatele toimetuleku kulude katmiseks subsideeritud õppelaenu või stipendiumina antav toetus väljapoole EÜ asutamislepingu [...] reguleerimisala“⁷⁴. Vastates sellele küsimusele viitas kohus korduvalt oma varasemale kohtupraktikale, esmajoones *Grzelczyki* asjas tehtud otsusele.

Lisaks sedastas kohus, et pärast otsuste *Lair* ja *Brown* väljakuulutamist, milles sedastati, et õppijatele antav toimetulekukulude katmiseks mõeldud toetuse saamine ei kuulu EÜ asutamislepingu kohaldamisalasse, on toimunud arengud ühenduse õiguses, mille tulemusel tuleb võtta käesolevas asjas vastupidine seisukoht. Seega ütles Euroopa Kohus esimesele küsimusele vastates, et vaidlusalused toimetulekutoetused jäävad kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu objektina asutamislepingu reguleerimisalasse.⁷⁵ Ühenduse õiguses toimunud muudatuste alla pidas kohus silmas Euroopa Liidu lepinguga sisseviidud liidu kodakondsust ja sätteid, mis pühendatud eelkõige kutseõppele ja haridusele⁷⁶. Järgnevalt käsitles kohus küsimust, mis puudutas kriteeriume, millest lähtudes siseriiklik kohus saaks otsustada, „[...] kas õppijatele toimetulekutoetuse andmise tingimused põhinevad kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel kaalutlustel.“⁷⁷ Siinjuures meenutas kohus, et võrdse kohtlemise põhimõte keelab lisaks ilmsele ka varjatud diskrimineerimise vormid ja et kohtlemise

⁷³ 15.märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: The Queen Dany Bidar'i taotlusel vs London of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, p 20-22

⁷⁴ *Ibid*, p 28

⁷⁵ *Ibid*, p 48

⁷⁶ *Ibid*, p 39

⁷⁷ *Ibid*, p 49

erinevust saab õigustada vaid siis, kui see põhineb „kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel ja siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalsetel kaalutlustel“⁷⁸. Ühendkuningriigi valitsuse väitel oli tema käitumine õiguspärane, mispeale märkis kohus, et kuigi liikmesriigid peavad oma sotsiaalsüsteemi korraldamisel ja rakendamisel üles näitama teatavat rahalist solidaarsust, on neil õigus jälgida, et teistest liikmesriikidest tulevatele õppuritele antavad toetused ei muutuks liikmesriigi jaoks ebamõistlikuks koormaks. Nii jõudis kohus järeldusele, et õppijate toimetulekutoetuste puhul on õiguspärane, kui liikmesriik annab sellist toetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset⁷⁹. Teatud integreerumistaseme olemasolu võis kohtu hinnangul eeldada, kui õppija on kindlaksmääratud perioodi selles riigis elanud. Kohus leidis, et *Bidar* kohtlemist ei saanud pidada õigustatuks õiguspärase eesmärgiga nagu väitis Ühendkuningriigi valitsus. Kolmas küsimus, mis kohtule selles asjas esitati, puudutas otsuse ajalise mõju piiramist. Kõnelauses asjas märkusi esitanud liikmesriigid Saksamaa, Austria ja Ühendkuningriigid palusid Euroopa Kohtul piirata otsuse mõju, v.a juhul, kui nõue esitati enne selle otsuse teatavakstegemist, viidates otsusest tulenevatele negatiivsetele majanduslikele tagajärgedele. Seepeale ütles kohus, et tulenevalt kohtupraktikast ei õigusta iseeneses eelotsusena tehtud lahendist tulenevad majanduslikud tagajärjed selle otsuse mõju ajalist piiramist ning jättis kõnealuse otsuse mõju ajaliselt piiramata⁸⁰. *Bidar* otsuse tegemise ajal oli blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv 69 häält 327st, et kukutada läbi kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel tehtavad otsused EL-i Nõukogus. Omapoolseid märkusi esitanud liikmesriikidel, st Ühendkuningriigil, Saksamaal, Prantsusmaal, Taanil, Madalmaadel, Austrial ja Soomel oli kokku 124 häält, mis tähendab, et blokeeriva vähemuse saavutamiseks vajalik häälte arv oli olemas (vt Tabel 1, lk 25).

⁷⁸ 15.märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: The Queen Dany Bidar'i taotlusel vs London of Ealing, Secretary of State for Education and Skills p 54

⁷⁹ *Ibid*, p 57

⁸⁰ *Ibid*, p 70-71

5. Euroopa Kohtu mõju Euroopa Liidu integratsioonitasemele: õppurite õiguste tagamise kaasuste näitel ja selle seotus liikmesriikide seisukohaga antud küsimuses

Järgnevas osas analüüsitakse Euroopa Kohtu mõju integratsioonitasemele eelmises peatükis kirjeldatud otsuste ja töö esimeses peatükis loodud kriteeriumide taustal (vt pt 1, lk 7) ning hinnatakse, kas ja kuivõrd oli Euroopa Kohtul konkreetsete kohtuasjade näitel mõju EL integratsioonitasemele.

Gravier: Analüüsides *Gravier* lahendit, mis tegeles diskrimineerimise keelu ja kutseõppe saamise võimaluse temaatikaga, ilmneb, et tegemist oli liikmesriikide jaoks olulise haridusvaldkonda puudutava küsimusega. Sellele viitab asjaolu, et omapoolse seisukoha avaldamist pidasid vajalikuks lisaks eelotsust küsinud Belgia kõrval ka teised liikmesriigid, kelleks olid Ühendkuningriik ja Taani. Viimased leidsid, et tegemist on palju laiemal ja põhimõttelisema probleemiga, kui vaid Belgia kohtu poolt esitatud küsimus ning väitsid, et küsimused, millega *Gravier* asjas tegeleti, kuuluvad liikmesriikide, mitte ühenduse pädevusse. Sellisele väljaütlemisele tuginedes võib pidada täidetuks põhimõtteliste probleemide tõusetumise kriteeriumi, kuna nii eelotsust küsinud Belgia kui ka Ühendkuningriik ja Taani leidsid, et tegemist oli küsimustega, milles igal liikmesriigil on eriline vastutus ja et tegemist on valdkonnaga, mis ei ole aluslepingutega antud ühenduse institutsioonide pädevusse. EÜ Komisjon väitis aga vastupidiselt, et antud küsimus kuulub asutamislepingute kohaldamisalasse. Seega võib siinkohal teha järelduse, et pädevuste jaotuse osas eksisteerisid vastuolud liikmesriikide ja EÜ Komisjoni nägemuses. Hinnates jagatud nägemuse olemasolu kriteeriumit, tuleb märkida, et kuigi Taani ja Ühendkuningriigid omasid ühist arusaama vaidlusalustes küsimustes, ei moodustanud neile kuulunud hääled blokeerivat vähemust EÜ Nõukogus, mistõttu on see kriteerium täidetud vaid osaliselt. Kutseõppega seoses sedastas kohus, et ühist kutseõppepoliitikat on kehtestatud järk-järgult ning et selle poliitika näol on tegemist ühenduse tegevuse hädavajaliku osaga, mis aitab saavutada aluslepingutes sätestatud eesmärgi. Kohtu sedavõrd lai tõlgendus „kutseõppest“ täidab tõlgendusliku truuduse kriteeriumi, kuna „kutseõppe“ mõiste sisustamisel lähtus kohus eelkõige normi eesmärgist, mitte niivõrd selle sõnastusest. Põhimõtteliselt andis kohus mõista, et hariduse mõistet, eriti „kutseõppe“ mõistet käsitletakse ühendusõiguslikult laialt ja

üldiselt ning et neid mõisteid ei saa sisustada siseriiklike mõistetega. Seda arvesse võttes võib äärmiselt küsitavaks pidada, kas „kutseõpe“ selline tõlgendus oli vastav sellel, mida normi loonud liikmesriigid olid selle loomisel silmas pidanud. *Gravier* otsuse puhul võib täidetuks pidada ka kohtuliku poliitikakujundamise ja õiguslikust paradigmat väljumise kriteeriume, kuna oma otsusega ütles kohus selgelt välja, et teistest liikmesriikidest pärit õppuritele kutseõppekursustele pääsemise tingimusena registreerimistasu või õppemaksu kehtestamine on kodakondsuse alusel diskrimineerimine, mis asutamislepingu järgi on keelatud. Selle väljaütlemisega sekkus kohus omamoodi EÜ kutseõppepoliitika kujundamise protsessi, asudes seisukohale, et hariduse ja praktika omandamise võimalused ning osalemine õppetegevuses ja praktikas, eriti kutseõppes, on ühenduse õigusega reguleeritud. Seega võib öelda, et oma otsusega laiendas kohus teatud mõttes ühenduse tegevuse piire, muutes neid dünaamilisemaks ja avaramaks. Integratsioonitaseme muutumist mõõtvatest kriteeriumitest olid antud otsuse puhul täidetud tõlgendusliku truuduse, kohtuliku poliitikakujundamise ja õiguslikust paradigmat väljumise kriteeriumid, mistõttu on määratletud integratsiooni süvenemine käsitletud otsuse tagajärjel. Kokkuvõtvalt võib integratsiooni süvenemise määratlemisel öelda, et *Gravier* asjas ei piirdunud Euroopa Kohus ainult konkreetse kohtuasjaga, vaid sellele otsusel oli märksa kaugemale ulatuv tähendus, mistõttu kujunes sellest lahendist omamoodi teejuhis liikmesriikidele ja kohtu edasistele otsustele. Mis puudutab liikmesriikide üksmeelse seisukoha olemasolu mõõtvaid kriteeriume, siis kuigi täidetud on põhimõtteliste probleemide tõusetumise kriteerium, ei ole täielikult täidetud jagatud nägemuse olemasolu kriteerium. Nagu nähtub tabelist 1 (vt Tabel 1, lk 25), siis puudus kõnealuses otsuses märkusi esitanud liikmesriikide, s.o Taanil ja Ühendkuningriigil, vajalik häälte arv selleks, et blokeerida kvalifitseeritud hääletamise teel vastuvõetavaid otsuseid EÜ Nõukogus. Antud otsuse analüüsi lõpuks tuleb asuda seisukohale, et kuigi esines teatud liikmesriikide poolne vastuseis, süvendas *Gravier* otsus integratsiooni EÜ hariduspädevuse valdkonnas.

Blaižot: Kohtuasjas *Blaižot* oli Euroopa Kohtu ülesandeks leida vastus kahele küsimusele: esiteks, kas „kutseõppe“ termini määratlus, nii nagu seda oli tõlgendatud kohtuasjas *Gravier*, hõlmab ka akadeemilise kraadi omandamist ülikoolis ning teiseks, kas jaatava vastuse korral kehtib tõlgendus otsuse teatavakstegemisele järgneva ajavahemiku suhtes või kohaldatakse seda ka mineviku suhtes. Viidates *Gravier* asjas

tehtud otsusele ütles kohus, et kutseõppesse pääsu tingimused kuuluvad asutamislepingu kohaldamisalasse, mis tähendab, et keelatud on kodakondsuse alusel diskrimineerimine. Belgia seisukohaga, et kutseõpe ei hõlma ülikooliõpinguid, ei nõustunud EÜ Komisjon, kes leidis, et kutseõpe ja akadeemiline haridus ei ole kaks eraldi kategooriat, vaid et kutseõpet võib omandada ka akadeemilise hariduse raames. Selline põhimõttelise erinevuse esinemine liikmesriigi ja EÜ Komisjoni nägemuse viitab, et *Blaizot* tõstatas olulisi ja ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise seisukohalt põhimõttelise tähtsusega küsimusi. Sellest järeldub, et täidetud on põhimõtteliste probleemide tõusetumise kriteerium. Viitades veelkord oma *Gravier* otsusele märkis kohus, et EÜ õiguse tähenduses termin „kutseõpe“ ei viita kutseõppe mõiste piiramisele niivõrd, et see välistaks kogu ülikooliõppe. Seejärel laiendas kohus „kutseõppe“ terminit ka ülikooliõpingutele, kuid seda tingimusel, et konkreetsed ülikooliõpingud täidavad teatud kriteeriumid. Selle kohtu poolt antud tõlgenduse taustal võib öelda, et täidetud on nii tõlgendusliku truuduse, õiguslikus paradigmat väljumise, kui ka kohtuliku poliitikakujundamise kriteerium.

Hõlmates põhimõtteliselt ka ülikooliõpingud, „kutseõppe“ alla, tegi kohus kahtlemata integratsiooni edasiviiva põhimõttelise otsuse, väljudes kohtu traditsioonilisest rollist. Siiski tuleb siinjuures täpsustada, et vaatamata sellele, et kohus sisuliselt nõustus „kutseõppe“ tõlgendamise ajalise mõju küsimuse lahendamisel hagejate ja EÜ Komisjoniga osas, et eelotsuse ajalist mõju võib piirata vaid erandjuhtudel, pidas kohus *Blaizot* just selleks erandjuhiks. Kohus märkis, et kuna käesolevas asjas keskenduti arengule, mis puudutas ülikoolihariduse kaasamist „kutseõppe“ alla EÜ õiguse tähenduse, siis on õiguskindluse põhimõtte kaalutlustel võimalik otsuse ajalise mõju piiramine. Siinjuures tõi kohus välja, et ülikoolihariduse osas toimunud arengud kajastusid ka EÜ Komisjoni käitumises, kes 1984. aastal ei pidanud Belgia poolt teiste liikmesriikide kodanikest (üli)õilastele kehtestatud registreerimistasusid ühenduse õigusega vastuolus olevaks, samal ajal kui aasta hiljem teatas EÜ Komisjon Belgiale, et oli oma seisukohta muutnud⁸¹. Kuigi kohus sisuliselt laiendas EÜ hariduspädevusi, piiras ta antud otsuse ajalist mõju, põhjendades seda „õiguskindluse tungivate kaalutlustega“ ja sisuliselt Belgia väljatoodud argumendiga, et vastasel juhul paiskaks otsus tagasiulatuvalt segi Belgia ülikoolide rahastamissüsteem, mis omakorda tooks

⁸¹ 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: *Vincent Blaizot vs Liège* i Ülikool, p 31-31

kaasa ettenägematuid tagajärgi kogu kõrgharidussüsteemile⁸². Kuna omapoolseid märkusi kõnealuses kohtuasjas esitas lisaks Belgiale veel vaid Ühendkuningriik, siis puudus blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häältearv (vt Tabel 1, lk 25), mistõttu võib jagatud nägemuse olemasolu kriteeriumi pidada täidetuks vaid osaliselt, st et, liikmesriikidepoolne vastuseis Euroopa Kohtule oli tagasihoidlik. Eelnevat kokku võttes tuleb märkida, et *Blaizot* süvendas integratsioonitaset EÜ hariduspädevuse valdkonnas, hõlmates „kutseõppe“ alla ka ülikooliõpingud ning tegi seda olukorras, kus liikmesriikide vastuseis oli võrdlemisi tagasihoidlik.

Brown: Kohtuasjas *Brown* viitas kohus, et varasemalt ei ole tal olnud võimalust kutseõpet ja kõrghariduse omandamise võimalust käsitlevas kohtupraktikas väljendada oma seisukohta küsimuste osas, mis puudutavad liikmesriigi kodaniku õigust nõuda kutseõppe alustamise puhul toetust, mida teine liikmesriik võimaldab oma kodanikele⁸³. Nimetatud asjaolu on oluline, kuna see näitab, et Euroopa Kohus saab vastata vaid talle liikmesriikide kohtute poolt esitatud küsimustele (vajadusel neid selguse mõttes ümber sõnastades), ent ta ei saa omaalgatuslikult väljendada seisukohta küsimustes või probleemides, mida tõstatatud ei ole. Täidetuks võib pidada põhimõtteliste probleemide tõusetumise kriteeriumi, kuna märkusi esitasid lisaks põhikohtuasja pooltele ja EÜ Komisjonile ka Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriigid. *Browni* otsuses kohus sisuliselt täpsustas oma varasemat väljakujunenud õigusteooriat, kuid märkis lisaks, et „ühenduse õiguse praeguses arengustaadiumis“ tuleb eristada üliõpilastele antavaid toetusi. Lihtsustatult öeldes kategoriseeris kohus toetused õppemaksude maksmise toetusteks ja toimetulekutoetuste maksmise toetusteks, millest vaid esimese maksmine kuulus ühenduse asutamislepingu kohaldamisalasse⁸⁴. Seega tuleb öelda, et antud juhul kohtuliku poliitikakujundamise, õiguslikust paradigmat väljumise ning tõlgendusliku truuduse kriteeriumid jäävad pigem täitmata, kuna kohus ei loonud otsust tehes omaenda kriteeriume ega doktriine, samuti ei tõlgendanud ta õigusnorme vastupidiselt nende normide loojate kavatsustele, st ei andnud toimetulekutoetuste saamise õigust teiste liikmesriikide kodanikele. Seevastu piiras kohus õigust nõuda õpingute tarbeks toimetulekutoetust, mida vastuvõttev liikmesriik maksab oma kodanikes üliõpilastele

⁸² 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: *Vincent Blaizot vs Liège'i Ülikool*, p 34

⁸³ 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: *Steven Malcolm Brown vs The Secretary of State for Scotland*, p 16

⁸⁴ *Ibid*, p 17-19

selliselt, et seda toetust ei olnud õigus nõuda ka töötaja staatuse alusel, kui töösuhe on rahastatavate õpingutega võrreldes kõrvalise tähendusega. Eelnevat kokku võttes tuleb öelda, et kõnealune kohtuotsus integratsioonitaset hariduspädevuse osas ei süvendanud, kuna kohus asus selgelt seisukohale, et ühenduse õigus ei ole oma arengustaadiumis jõudnud etappi, mis võimaldaks üliõpilastele antava toimetuleku-ja õppetoetused lugeda ühenduse institutsioonide pädevusse kuuluvate valdkondade osaks. Kui vaadelda kohtuasjas märkusi esitanud liikmesriikidele kuulunud häältearvu, siis ilmneb, et otsuse tegemise ajal oli blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv 23, mis tähendab, et blokeeriv vähemus EÜ Nõukogus otsuste blokeerimiseks oleks olnud olemas (vt Tabel 1, lk 25) ning vastavad liikmesriigid oleksid saanud EÜ Nõukogus kohtuotsuse järel tehtavaid EÜ hariduspädevuse regulatsiooni puudutavaid ettepanekuid blokeerida.

Grzelczyk: Kohtuasjas *Grzelczyk* oli Euroopa Kohtul võimalus välja selgitada, kas ja millistel tingimustel võivad EL-i kodanikud saada aluslepingute alusel õiguse erinevatele sotsiaaltoetustele. Hinnates Grzelczyki õigust saada sotsiaaltoetust, rõhutas kohus, et EL-i kodakondsus on liikmesriikide kodanike põhistaatus ning kuigi EL-i teisene õigus ei kehtesta üliõpilastele, kellel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil, õigust saada vastuvõtva liikmesriigi poolt ülalpidamistoetust, ei ole see ka välistatud. Kohtuga sama seisukohta ei jaganud aga Prantsuse, Belgia ja Taani, kes leidsid, et ainuüksi EL-i kodakondsus ei anna liidu kodanikele juurde uusi ja täiendavaid õigusi. Lisaks leidsid nimetatud liikmesriigid, et vaidlusalune soodustus on eelkõige sotsiaalpoliitiline vahend, millel ei ole otsest puutumust kutseharidusega ja mis kehtivat ühenduse õigust arvestades ei kuulu ühenduse pädevusse. Seega võib täidetuks pidada põhimõtteliste probleemide tõusetumise ja jagatud nägemuse olemasolu kriteeriumi, kuna kohtuotsust analüüsides ilmneb, et liikmesriigid omasid äratuntavat huvi selles osas, kuidas kohus EL-i kodakondsuse ning sellest tulenevad õigused ja nende õiguste piirangud sisustab. Samas ei jaganud mitte kõik liikmesriigid ühesugust nägemust selles küsimuses. Erineval seisukohal oli Portugal, kes viitas sellele, et alates EL lepingu jõustumisest ei käsitleta liikmesriikide kodanikke enam üksnes majanduslike subjektidena põhiolemuselt majanduslikus ühenduses⁸⁵. Kohus käsitles

⁸⁵ 20. Septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Rudy Grzelczyk vs Centre public d'aide sociale d'Ottignies Louvain la Neuve, p 23

kõnealuses otsuses ka sotsiaaltoetuse saamise tingimusi ja sedastas, et EL-i teisene õigus tunnustab teatavat rahalist solidaarsust vastuvõtva liikmesriigi ja teiste liikmesriikide kodanike vahel ning seda eriti juhul, kui teises riigis elamise õiguse kasutaja rahalised raskused on ajutist laadi. Eelnevat kokku võttes võib öelda, et täidetud on tõlgendusliku truuduse ja kohtuliku poliitikakujundamise kriteeriumid, kuna kohus kiitis heaks EL-i teisest õigusest tuleneva teatav rahalise solidaarsuse liikmesriikide vahel, mis lihtsustatult öeldes seisnes selles, et üksteise territooriumil õiguslikul alusel elavate teiste liikmesriikide kodanikke tuleks vajadusel ja mõistlikes piirides abistada. Võttes arvesse seda, kui jõuliselt eelotsusetaotluses märkusi esitanud liikmesriigid, st Taani, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigid, kohtu nii laialdasele tõlgendusele sotsiaaltoetuste saamise õigusele vastu olid, võib eeldada, et kohus tõlgendas vastavat regulatsiooni vastupidiselt normi loojate ettekujutusele. Täidetuks võib pidada ka õiguslikult paradigmat väljumise kriteeriumi, kuna kohus toetus oma argumentatsioonis korduvalt liikmesriikide kodanike võrdse kohtlemise põhimõttele, mille kohaselt on keelatud igasugune kodakondsusel põhinev diskrimineerimine.

Lisaks tõi kohus välja, et EL-i õiguses on pärast EL-i lepingu jõustumist toimunud muutused, mis võimaldavad kohtul muuta oma varasemat praktikat, eelkõige kohtuasjas *Brown* väljaõeldut. Sellele tuginedes ütles kohus, et EL-i õigus on läbi teinud arengu, mis on laiendanud liidu hariduspädevust. Oluline on kõnealuse otsuse juures märkida ka, et kohus jättis otsuse ajalise mõju piiramata ning põhjendas seda väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt ei õigusta liikmesriikidele tulenevad negatiivsed majanduslikud tagajärjed ainuüksi otsuse ajalist piiramist. Uurides märkusi esitanud liikmesriikidele kuulunud häältearvu EL-i Nõukogus ilmneb (vt Tabel 1, lk 25), et blokeeriva häälteenamise moodustamiseks vajalik häältearv oli olemas, mis tähendab, et liikmesriigid, kes Euroopa Kohtu otsusega antud asjas rahul ei olnud, oleksid saanud oma meelsust avaldada EL-i Nõukogus kvalifitseeritud hääletamise põhimõttel tehtavaid otsuseid blokeerides. Kokkuvõtteks tuleb öelda, et määratletud on integratsiooni süvenemine ning seda vaatamata asjaolule, et olemas oli liikmesriikide üksmeelne seisukoht selles osas, et rahaline solidaarsus liikmesriikide vahel ei peaks hõlmama teisest liikmesriigist pärit õppurile toimetulekutoetuse maksmist.

Bidar: Kohtuasjas *Bidar* tegeles Euroopa Kohus eelkõige küsimustega, mis puudutasid EL-i kodakondsust ja õppijate õigust toimetulekukulude katmiseks antavale

(subsideeritud) õppelaenule. Kuna tegemist oli liikmesriikide jaoks oluliste küsimustega, siis esitasid omapoolseid märkusi ka Taani, Soome, Austria, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsused ning Euroopa Komisjon. Kohtujurist *Bidar*⁸⁶ asjas tõi välja, et põhimõtteliselt määrab ühenduse alusel isikule antud staatus kindlaks selle, kas isikul on õigus toetustele vastuvõtvast liikmesriigis või mitte, st, et eristatakse majanduslikult aktiivsed ja mitteaktiivsed isikud, kusjuures majanduslikult mitteaktiivsed õppijate kategoorias eristatakse omakorda kahte gruppi isikuid. Esimesse gruppi kuuluvad õppurid, kes saavad liikmesriiki üksnes või peamiselt õppima ning teise gruppi kuuluvad need isikud, kes saavad muudel põhjustel, kuid otsustavad hiljem vastuvõtvast liikmesriigis õpinguid alustada⁸⁶. Kuigi *Gravier*⁸⁷ lahendis sedastas kohus, et isikutel, kes hiljem otsustavad tegeleda õpingutega vastuvõtvast liikmesriigis, on õigus saada õpingute kättesaadavusega seotud kulude katmise toetust, oli lahendamata küsimus, kas sama õigus kehtib ka isikute suhtes, kes juba elavad vastuvõtvast liikmesriigis.

Kõik märkusi esitanud liikmesriigid ning ka Euroopa Komisjon olid seisukohal, et toimetulekutoetused ei kuulu asutamislepingute reguleerimisalasse ning esitasid selle seisukoha toetuseks mitmeid argumente, nt et liikmesriigid on need, kes kannavad vastutust haridussüsteemide sisu ja korralduse eest. Lisaks märkis nt Austria, et EL-is kehtib põhimõte, mille kohaselt vastutab õppijale stipendiumi maksmise eest päritoluriik ning juhul, kui selle eest muutuks vastutavaks ka vastuvõttev riik, tekiks topeltmaksustamise oht⁸⁷. Hollandi valitsus tõi aga välja, et kuna tegemist on valdkonnaga, kus ühenduse tasandil puudub koostöö, võivad päritolu ja vastuvõtva riigi põhimõtete segunemisel olla negatiivsed mõjud. Sellest tuleneb, et tegemist oli küsimusega, mis liikmesriikide hinnangul kuulus selgelt nende pädevusse, mistõttu võib täidetuks pidada põhimõtteliste probleemide tõusetumise kriteeriumi. Huvitav on kõnealuse kohtuasja juures asjaolu, et kui eespool analüüsitud otsuste puhul olid EÜ Komisjon ja Euroopa Kohus eranditult ühel meelel selles osas, mis puudutas küsimust, kas tegemist oli ühenduse õiguse reguleerimisalasse kuuluva probleemiga või mitte, siis *Bidar*⁸⁷ puhul nende seisukohad lahknesid. Kohus mõõnis, et ehkki varasemas

⁸⁶ Vt kohtujurist Geelhoedi ettepanek, kohtuasi C-209/03, esitatud 11. novembril 2004, Euroopa Liidu Teataja 2005, lk I-02119

⁸⁷ *Ibid*, p 38

kohtupraktika (eelkõige otsustes *Lair* ja *Brown*) jättis õppijate toimetulekutoetused ja õppemaksu tasumiseks antava toetuse väljapoole asutamislepingu reguleerimisala, on pärast nimetatud otsuseid toimunud arengud, mida arvesse võttes tuleb asuda vastupidisele seisukohale⁸⁸. Seega võib öelda, et kohus käsitles EL-i õigust areneva ja dünaamilisena ning ei kahelnud sellest tulenevalt kinnitada ka oma *Grzelczyki* otsusega muudetud kohtupraktikat, mistõttu võib täidetuks pidada ka kohtuliku poliitikakujundamise, õiguslikust paradigmat väljumise ja tõlgendusliku truuduse kriteeriumid. Kuna õppurite näol on tegemist üldjuhul majanduslikult mitteaktiivsete isikutega, siis väitsid mitmed menetlusse astunud liikmesriigid, sh Saksamaa, Ühendkuningriigid, Austria ja Taani ning ka Euroopa Komisjon, et liikmesriikidel on õigus tagada, et õppija ja liikmesriigi vahel oleks piisav ühiskonda integreerumise tase ning et neil on õigustatud huvi takistada õppetoetussüsteemide kuritarvitamist. Kohus nõustus nende argumentidega, kuid sedastas siiski, et teatud integreerumistaseme olemasolu võib eeldada, kui on tuvastatud, et õppija on teataval ajaperioodil sihtriigis elanud. Otsuse tegemise ajal oli blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajalik häälte arv 69 häält 327st, et kukutada läbi kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel tehtavad otsused EL-i Nõukogus. Märkusi esitanud liikmesriikidel, st Taanil, Ühendkuningriigil, Prantsusmaal, Saksamaa, Austrial, Soomel ja Madalmaadel oli kokku 124 häält, st et vastavad liikmesriigid oleksid saanud EL Nõukogus kohtuotsuse järel tehtavaid hariduspädevuse regulatsiooni puudutavaid ettepanekuid blokeerida (vt Tabel 1, lk 25). Oluline on veel asjaolu, et vaatamata märkusi esitanud menetlusosaliste rõhuva enamuse seisukohale, tegi kohus siiski otsuse, mis sisuliselt eiras liikmesriikide nägemust vaidlusalastes küsimustes ning mida sellest tulenevalt võib pidada EL-i integratsioonitaset süvendavaks.

Nende käesolevas peatükis analüüsitud kohtuotsuste pinnalt tuleb asuda seisukohale, et Euroopa Kohtul on olnud märkimisväärne roll õppurite õiguste ja EL-i hariduspädevuste suurendamisel tervikuna. Täpsemalt öeldes pole ükski EL-i institutsioon mänginud haridusliku agenda edasiarendamises nii suurt rolli kui seda on teinud Euroopa Kohus⁸⁹. Nagu nähtub tabelist 2 (vt Tabel 2, lk 42), süvenes

⁸⁸ 15.märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: *The Queen Dany Bidar'i taotlusel vs London of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, p 48

⁸⁹ Murphy, Mark. „Covert Action? Education, Social Policy and Law in the European Union.“ *Journal of Education Policy*, 2003, 18:5, lk 554

integratsioonitase neljal juhul viiest, st kõigi otsuste puhul, v.a kohtuasjas *Brown* tehtud otsuse tagajärjel. Analüüsi tulemusel selgus, et kohus käsitleb EL-i õigust dünaamilise ja ajas muutuvana, mistõttu on ta nii mõnelgi juhul (vt nt kohtuotsus *Grzelczyk*) oma argumentatsioonis viidanud EL-i õiguses toimunud muutustele ja sellest tulenevalt teinud otsuse, mis kajastab neid toimunud arenguid. Huvitav on aga märkida, et integratsiooni süvenemine toimus ka juhul, kui liikmesriikide hulk, (kes üksmeelselt avaldasid seisukohta, et vaidlusalune küsimus kuulub liikmesriikide, mitte ühenduse pädevusse,) oli piisav, et moodustada blokeeriv vähemus EÜ/EL Nõukogus (vt Tabel 1, lk 25 ja Tabel 3, lk 42: kohtuasjad *Grzelczyk* ja *Bidar*). Seega tuleb öelda, et kuigi kohus arvestab liikmesriikide esitatud märkustega, teeb ta otsuse siiski tuginedes eelkõige aluslepingute vaimule ja mõttele, mitte niivõrd artiklite sõnastusele või liikmesriikide nägemusele. Siit järeldub, et töös püstitatud hüpotees ei leidnud kinnitust ning Euroopa Kohus on edendanud EL-i integratsiooni ka juhul, kui liikmesriikide vahel oli olemas üksmeelne seisukoht kohtu ette jõudnud küsimuses. Analüüsi põhjal võib seega öelda, et antud teema kontekstis seletab Euroopa Kohtu rolli EL-i integratsioonitasemele paremini neofunktsionalistlik integratsiooniteooria. Esiteks seda seetõttu, et kohus on oma hariduspädevust puudutavates otsustes andnud aluslepingute suhteliselt abstraktsetele ja ebamäärastele sätetele nii laiaulatusliku tõlgenduse, et see on paratamatult kaasa toonud järk-järgulise integratsiooni süvenemise õppurite õigustes. Seega kajastab neofunktsionalistlik lähenemine reaalsust paremini ning täpsemalt kui seda teeb liberaalne valitustevahelisus. Samas ei saa aga ainuüksi töös analüüsitud kohtuotsuste pinnalt üheselt öelda, et kohus tegi vastavasisulised otsused kindla eesmärgiga suurendada oma mõju ja rolli, mistõttu ei saa neofunktsionalistliku integratsiooniteooria paikapidavust ka päris lõplikult jaatada.

Tabel 2. Integratsioonitaseme muutumine

	Kriteeriumid				
	Õiguslikust paradigmat väljumine	Kõrvalekaldumine pretsedendist	Tõlgenduslik truudus	Kohtulik poliitika kujundamine	Integratsiooni taseme muutumine
Kohtuasjad					
<i>Gravier</i>	X		X	X	jah
<i>Blaizot</i>	X		X	X	jah
<i>Brown</i>					ei
<i>Grzelczyk</i>	X	X	X	X	jah
<i>Bidar</i>	X		X	X	jah

Tabel 3. Liikmesriikidevaheline üksmeelne seisukoht

	Kriteeriumid		
	Põhimõteteliste probleemide tõusetus	Jagatud nägemuse olemasolu	Üksmeelne seisukoht liikmesriikide vahel
Kohtuasjad			
<i>Gravier</i>	X	Osaliselt täidetud	jah
<i>Blaizot</i>	X	Osaliselt täidetud	jah
<i>Brown</i>	X	X	jah
<i>Grzelczyk</i>	X	X	jah
<i>Bidar</i>	X	X	jah

Kui 1990ndate aastate alguses nii neofunktsionalistid kui ka liberaalse valitsustevahelisuse teooria esindajad püüdsid tõestada, et just nende teooria suudab kõige paremini seletada Euroopa Kohtu mõju integratsioonitasemele ja rolli integratsiooniprotsessis, siis ajapikku nende lähenemiste positsioonid koondusid⁹⁰. Selle koondumise alla tuleks eelkõige mõista mõlema teooria esindajate jõudmist üksmeelele selles osas, et nende diskursus, mis puudutas peamiselt seda, kes kelle üle domineerib, st kas Euroopa Kohus liikmesriikide üle või *vice versa*, ei pruugigi olla nii üheselt vastatav. Nii märgivad nt liberaalse valitsustevahelisuse vaatepunktist Euroopa Kohtu ja

⁹⁰ Wasserfallen, Fabio. „The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union.“ *Journal of European Public Policy*, 2010, 17:8, lk 1131

Euroopa integratsiooni omavahelist suhestumist uurinud Geoffrey Garrett *et al* ühes oma artiklis, et: „Euroopa Kohus ei ole ilmselt ei ülemus ega alluv“ ning ütlevad kokkuvõtteks, et neofunktsionalismi ja liberaalse valitsustevahelisuse teineteisele vastandamine on ebaproduktiivne⁹¹. Ka Karen Alter leiab, et mõlemad lähenemised sisaldavad endas väiteid, mis peavad paika, kuid kumbki lähenemine üksikult võttes ei suuda lõplikult seletada, miks Euroopa Kohus, kellele liikmesriigid aluslepingutega ei andnud justkui väga ulatuslikku võimu, on aja jooksul omandanud olulise poliitilise autoriteedi ja on sellest tulenevalt teinud otsuseid, mis on olnud vastuolus liikmesriikide huvide ja eelistustega mingil konkreetsel ajahetkel.

⁹¹ Garrett, Geoffrey, Kelemen, R. Daniel, Schulz, Heiner. „The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union“, *International Organization*, 1998, 52:1, lk 175

Kokkuvõte

Bakalaureusetöö eesmärgiks oli analüüsida Euroopa Kohtu mõju Euroopa Liidu integratsioonitasemele ning leida vastus küsimusele kas ja millistel juhtudel saavad Euroopa Kohtu otsused seda integratsioonitaset mõjutada. Töö keskendus õppurite õiguste ja EL-i hariduspädevuse arengu analüüsimisele ning Euroopa Kohtu rollile selles protsessis. Töös oli püstitatud hüpotees: Euroopa Kohtul on domineeriv mõju Euroopa Liidu integratsioonitasemele, kuid seda juhul, kui liikmesriikidel puudub üksmeelne seisukoht Euroopa Kohtu ette jõudnud küsimuses. Empiirilise andmestiku moodustasid viis olulisemat ning erialases kirjanduses enim viidatud õppurite õigusi puudutavat Euroopa Kohtu lahendit. Empiirilise andmestiku analüüsimiseks loodud metoodilise raamistiku ning analüüsi eesmärgiks oli teha kindlaks kumb töös käsitletud integratsiooniteoorias, st neofunktsionalism või liberaalne valitsustevahelisuus, seletab Euroopa integratsiooni paremini. Empiiriline analüüs teostati iga kohtuasja puhul eraldi, kuid hüpoteesi kontrollimiseks võrreldi analüüsitud andmeid ja tehti selle põhjal üldised järeldused.

Analüüsi tulemusel selgus, et töös püstitatud hüpotees kinnitust ei leidnud ning Euroopa Kohtu mõju integratsioonitasemele tuli jaatada ka olukordades, kus eksisteeris liikmesriikide üksmeelne seisukoht, mis praktiliselt eranditult oli vastupidine Euroopa Kohtu nägemusele konkreetsetes küsimustes. *Gravier`* asjas tehtud otsus näitas, et Euroopa Kohus ei lase liikmesriikidel endale teha ettekirjutusi selles osas, kuidas ühenduse õigust sisustada või tõlgendada. Sisuliselt ütles kohus *Gravier`* otsuses, et hariduse ja praktika omandamise võimalused ning osalemine õppetegevuses on ühenduse õigusega reguleeritud, mistõttu on keelatud teistest liikmesriikidest pärit õppurite kodakondsuse alusel diskrimineerimine, ning seda ka kutseõppekursusele pääsemise tingimusena õppemaksu kehtestamisel. Sammu kaugemale integratsiooni süvendamisel ühenduse hariduspädevuse valdkonnas tegi kohtu *Blaizot`* asjas tehtud otsus, kus kohus sedastas, et termin „kutseõpe“ ei välista ülikooliõpinguid ning laiendas seda terminit teatud tingimuste täitmisel ka ülikooliõpingutele. Integratsioonitaseme muutumist ei saanud pidada määratletuks *Browni* asjas tehtud otsuses, milles kohus ütles selgelt välja, et ühenduse õiguse arengustaadium eelotsuse tegemise ajal hariduspädevuse osas ei võimalda teiste liikmesriikide üliõpilastele antavaid

toimetuleku- ja õppetoetusi pidada asutamislepingute kohaldamisalasse kuuluvaks. Kui kohtuasjade *Gravier* ja *Blaizot* puhul puudus eelotsusemenetluses omapoolseid märkusi esitanud liikmesriikidel blokeeriva vähemuse moodustamiseks EÜ Nõukogus vajalik häälte arv, mis oleks neil võimaldanud neile ebasoodsa otsuse tegemise tagajärjel blokeerida EÜ Nõukogus kvalifitseeritud hääletamise teel tehtavaid otsuseid, siis *Browni* asjas oli blokeeriv vähemus olemas. Kohtuasjas *Grzelczyk* käsitles Euroopa Kohus EL-i kodakondsusest tulenevaid õigusi ning lahendas ka sotsiaaltoetuste saamise tingimustega seotud küsimusi. Oma otsuses ütles kohus, et EL-i hariduspädevuse valdkonnas on toimunud arengud, mida arvesse võttes tuleb muuta varasemat kohtupraktikat, st kohtuasjas *Brown* väljaõeldut, ning asuda seisukohale, et EL-i õigus tunnustab teatud rahalist solidaarsust liikmesriikide vahel ning seetõttu ka teisest liikmesriigist pärit õppurite õigust saada teatud tingimuste täitmisel sotsiaaltoetust. Vaatamata sellele, et *Grzelczyki* puhul oli olemas liikmesriikide üksmeelne seisukoht ja vastuseis Euroopa Kohtule, tegi kohus otsuse, mida võib pidada integratsioonitaset süvendavaks. Märkimisväärt tähelepanu pöörasid liikmesriigid eelotsusemenetlusele asjas *Bidar*, mis tegeles õppelaenu saamise küsimustega ning asusid üksmeelselt seisukohale, et toimetulekutoetused ei kuulu asutamislepingu reguleerimisalasse. Vaatamata tugevale liikmesriikide ja ka Euroopa Komisjoni vastuseisule, leidis kohus, et õppetoetused õppelaenu või stipendiumi vormis kuuluvad asutamislepingute kohaldamisalasse ning laiendas sellest tulenevalt ka õppurite õigusi. Kuivõrd Euroopa Kohus tegi otsuseid, mis selgelt suurendasid õppurite õigusi ja ühenduse hariduspädevust ning seda ka vaatamata liikmesriikide kollektiivsele vastuseisule, siis võib öelda, et paikapidavamaks osutus neofunktsionalistlik integratsioonikäsitus. Samas ei võimalda üksnes käesolevas töös analüüsitud kohtuotsused üheselt öelda, et kohus tegi hariduspädevuste osas integratsioonitaset süvendavad otsused kindla eesmärgiga suurendada seeläbi iseenda mõjuvõimu ja rolli, mistõttu ei saa neofunktsionalistliku integratsiooniteooria paikapidavust lõpuni jaatada.

Lõppjärelendusena jõutakse töös arusaamani, et Euroopa Liidu integratsiooniprotsess on oma olemuselt niivõrd mitmetahuline ja keeruline protsess, et kumbki lähenemine, st ei neofunktsionalism ega liberaalne valitsustevahelikus üksikult võttes ei suuda lõplikult seletada Euroopa integratsiooniprotsessi ja rahvusülest institutsioonide rolli selles.

Influence of the European Court of Justice on the European integration level: on the example of cases on ensuring the rights of students

Although the European Court of Justice has sometimes even been called the "motor of integration" and the driving force of integration⁹² that influences the level of integration through its case law, this notion has not been commonly adopted and accepted by all theoretical approaches dealing with European integration. Debates on the ways how the role and influence of the Court of Justice on the EU integration process should be interpreted are still topical.

The choice of subject for this Bachelor's thesis is based on the fact that the free movement of students in the EU and studies in other Member States have become such a common part of everyday life that the author of the thesis became interested in finding out whether and which changes have taken place in connection with the rights of students. The subject of the thesis is topical as the number of students who use the opportunity to move freely in the EU area without internal borders and to study in another Member State has statistically been growing yearly.

The aim of the Bachelor's thesis was to analyse the influence of the Court of Justice on the integration level of the European Union and to find an answer to the question whether and in which cases the decisions of the Court of Justice can influence this integration level. The thesis concentrated on the analysis of the rights of students and the European Communities' competence for education and the role of the Court of Justice in this process. The thesis posed the following hypothesis: the European Court of Justice has a dominant effect on the integration level of the European Union, but this is true only if the Member States lack a common position on the issue brought before the Court of Justice.

The empirical data comprised five of the most important rulings of the Court of Justice on students' rights, which were also referred to most frequently in specialised literature. The aim of the methodological framework created for analysing the empirical data and of the analysis was to determine which of the integration theories dealt with in the

⁹² Schmidt, Susanne K. "Who cares about nationality? The path-dependent case law of the ECJ from goods to citizens", *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, p. 20

thesis, i.e. neofunctionalism or liberal intergovernmentalism, better explains European integration. The empirical analysis was carried out separately for each case, but the analysed data were compared to test the hypothesis, and general conclusions were drawn on this basis.

The results of the analysis did not confirm the hypothesis of the thesis and the influence of the Court of Justice on the integration level had to be affirmed even in situations where the Member States had a common position which was almost without exception contrary to the opinion of the Court of Justice on the specific issue. The ruling of the *Gravier* case showed that the Court of Justice does not allow Member States to dictate the way how to interpret Community law or how to define a specific term (in this case the term "vocational training") in Community law. Basically the court stated in the *Gravier* ruling that the possibilities for obtaining education and internships and participation in studies are regulated by Community law, which is why it is forbidden to discriminate against students from other Member States on the basis of citizenship, which also applies to prescribing an enrolment fee as a precondition to being admitted to a vocational training course.

The court ruling in the *Blaizot* case where the Court found that the term "vocational training" does not exclude university education and extended this term on certain conditions also to university studies was one step forward in increasing integration in the field of the Community's competence for education. The change in the integration level could not be considered defined in the ruling made in the *Brown* case where the Court stated clearly that the development level of Community law regarding competence for education during the preliminary ruling does not allow for subsistence and education allowances given to university students of other Member States to be considered to belong within the scope of the Treaties. While in the *Gravier* and *Blaizot* case, the Member States submitting their comments lacked the necessary number of votes to have a blocking minority in the Council of the European Union during the preliminary ruling procedure, which would have allowed them to block unfavourable decisions taken via qualified majority voting in the Council of the European Union, the blocking minority was reached in the *Brown* case. In the *Grzelczyk* case the Court of Justice dealt with rights stemming from European Union citizenship and solved issues

related to the conditions of receiving social benefits. The Court of Justice stated in its ruling that developments have taken place in the EU's competence for education, making it necessary to change previous case law, i.e. the statements of the *Brown* case, and to take the position that the EU law recognises certain financial solidarity between Member States and hence also the right of students from other Member States to receive social benefits if certain conditions are met. Despite the existence of a common position of the Member States contradicting the Court of Justice in the *Grzelczyk* case, the Court made a ruling that could be considered as reinforcing the level of integration. The Member States laid a significantly strong emphasis on the preliminary ruling procedure in the *Bidar* case, which dealt with issues on receiving study loans, and they took the common position that subsistence allowances do not fall within the scope of the Treaties. Despite the strong opposition by the Member States and the European Commission, the Court found that education allowances in the form of study loans and stipends belong within the scope of the Treaties, and hence extended the rights of students.

As the Court of Justice made decisions that clearly increased the rights of students and the Community's competence for education and did this despite the common opposition by the Member States, it can be said that the neofunctionalist integration approach proved to be more accurate. However, the court rulings analysed in this thesis alone are not a sufficient basis to state unambiguously that the Court made rulings reinforcing the integration level regarding the competence for education with the clear aim of increasing its own influence and role, which is why the accuracy of the neofunctionalist integration theory cannot be definitively affirmed.

The thesis concludes that the European Union integration process is essentially such a multifaceted and complex process that neither approach alone, i.e. either neofunctionalism or liberal intergovernmentalism, can fully explain the European integration process and the role of intergovernmental institutions in it, which is why further research in this field will be necessary.

Kasutatud kirjandus:

1. Alter, Karen J. "The European Court's Political Power" *West European Politics*, 1996, 19:3, lk 458-487
2. Alter, Karen. *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. New York: Oxford University Press, 2001
3. Alter, Karen. J. Meunier-Aitsahalia, Sophie. „Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon decision.“ *Comparative Political Studies*, 1994, 26:4, lk 535-561
4. Babayev, R. Rufat. „Legal Autonomy vs Political Power: What is the Role of the European Court of Justice in the European Integration?“ *Romanian Journal of European Affairs*, 2007, 7:1, lk 1-10
5. Bugaric, Bojan „Courts as Policy-makers: Lessons from Transition.“ *Harvard International Law Journal*, 247, 2001, 42:1, lk 262
6. Burley, Anne-Marie ja Mattli, Walter. „Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration.“ *International Organization*, 1993, 47, lk 41-76
7. Craig, Paul, de Búrca, Grainne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 4th Ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
8. Demmelhuber, Walter. „The European Court of Justice advancing Student Mobility“, *European Journal, Vocational Training*, 2000, 3:21, lk 58-61
9. Garrett, Geoffrey, Kelemen, R. Daniel, Schulz, Heiner. „The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union“, *International Organization*, 1998, 52:1, lk 149-176
10. Garrett, Geoffrey. „International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market“, *International Organization*, 1992, 46:2, lk 533-560
11. Garrett, Geoffrey. „The Politics of Legal Integration in the European Union“, *International Organization*, 1995, 49:1, lk 171-181
12. Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces. 1950–1957*. Stanford University Press, 1968
13. Hoffmann, Stanley. „Obstinate or Obsolete? The Fate of the National State and the Case of Western Europe“, *Daedalus*, 1966, 95:3, lk 862-915

14. Jones, A. Robert „The Politics and Economics of the European Union“ Second Edition, An Introductory Text, lk 130
15. Lindberg, N. Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963
16. Malecki, Michael. „Do ECJ judges all speak with the same voice? Evidence of divergent preferences from the judgements of chambers“, *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 59-75
17. Mattli, Walter, Slaughter, Anne-Marie. „Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett“, *International Organization*, 1995, 49:1, lk 183-190
18. Murphy, Mark. „Covert Action? Education, Social Policy and Law in the European Union“, *Journal of Education Policy*, 2003, 18:5, lk 551-562
19. Nelsen, Brent , Stubb, Alexander. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 2nd edition, Lynne Rienner Publishers, 1998
20. Obermaier, J. Andreas. *The End of Territoriality?: The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*. Ashgate Publishing Ltd, 2009
21. Oppermann, Thomas. *Euroopa Õigus*. Tallinn: Juura, 2002
22. Pollack, Mark A. „Theorizing the European Union: International Organization, Domestic polity, or experiment in New Governance?“, *Annual Review of Political Science*, 2005, 8, lk 357-398
23. Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*, New York: St. Martin`s Press, 2000
24. Scharpf, W Fritz. „Perpetual momentum: directed and unconstrained?“, *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 127-139
25. Schmidt, Susanne K. „Who cares about nationality? The path-dependent case law of the ECJ from goods to citizens“, *Journal of European Public Policy*, 2012, 19:1, lk 127-139
26. Stone Sweet, Alex. *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2004, lk 24
27. Wasserfallen, Fabio. „The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, 2010, 17:8, lk 1128-1146

Euroopa Kohtu kohtuasjad:

1. Euroopa Kohtu 05. veebruari 1963. aasta otsus kohtuasjas nr 26/62: NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos vs Netherlands Inland Revenue Administration
2. Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas nr 6/64: Flaminio Costa vs E.N.E.L.
3. Euroopa Kohtu 13. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 293/83: Francoise Gravier vs Ville de Liège, Euroopa Liidu Teataja 1985, lk 00593
4. Euroopa Kohtu 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: Vincent Blaizot vs Liège` Ülikool, Euroopa Liidu Teataja 1988, lk 00379
5. Euroopa Kohtu 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: Steven Malcolm Brown vs The Secretary of State for Scotland, Euroopa Liidu Teataja 1988, lk 03205
6. Euroopa Kohtu 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Rudy Grzelczyk vs Centre public d'aide sociale d'Ottignies Louvain la Neuve, Euroopa Liidu Teataja 2001, lk I-06193
7. Euroopa Kohtu 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: The Queen Dany Bidar` taotlusel vs London of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, Euroopa Liidu Teataja 2005, lk I-02119
8. Kohtujurist Geelhoedi ettepanek, kohtuasi C-209/03, esitatud 11. novembril 2004, Euroopa Liidu Teataja 2005, lk I-02119

Euroopa Liidu õigusaktid:

9. Euroopa Liidu Toimimise Leping, Euroopa Liidu Teataja 2010/C 83/01
10. Protokoll (nr 3)- Euroopa Liidu kohtu põhikirja kohta, Euroopa Liidu Teataja C 83/210

Internetiallikad:

1. Lõhmus, Uno. „Euroopa kohus- õiguse kohaldaja või/ja õiguse looja“, [www.riigikohus.ee/vfs/760/Lohmus_RKkonverents08.pdf] (12.03.2012)
2. Uurimus „Erasmuse programmis osalemise suurendamine“, [<http://www.europarl.europa.eu/studies>] (04.05.2012)